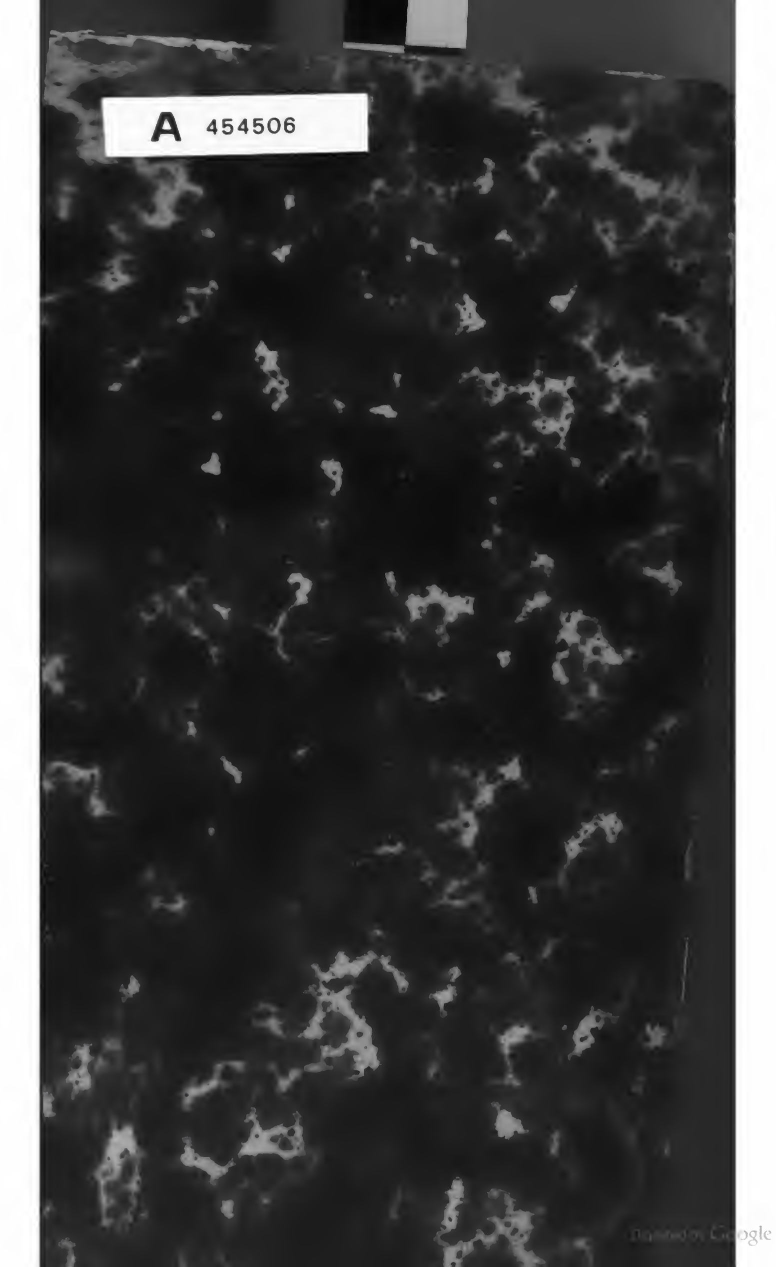
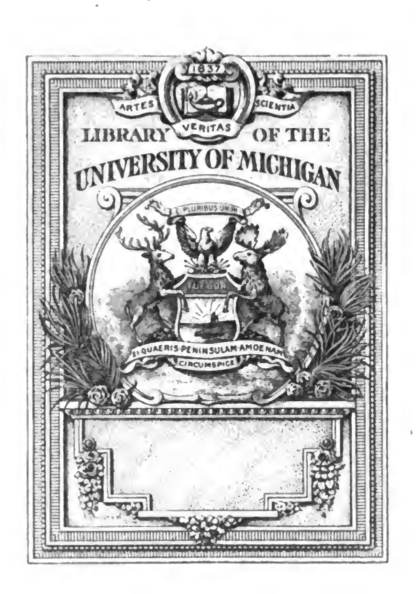



1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

HISTOIRE

DES PROGRÈS

DU DROIT DES GENS.

TOME SECOND.

HISTOIRE

DES PROGRÈS

DU DROIT DES GENS

EN EUROPE ET EN AMÉRIQUE

DEPUIS LA PAIX DE WESTPHALIE JUSQU'A NOS JOURS

AVEC UNE INTRODUCTION SUR LES PROGRÈS DU DROIT DES GENS EN EUROPE AVANT LA PAIX DE WESTPHALIE

PAR

HENRY WHEATON,

ENVOYÉ EXTRAORDINAIRE ET MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE PRÈS LA COUR DE PRUSSE, MEMBRE HONORAIRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES A BERLIN, MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES DANS L'INSTITUT DE FRANCE.



QUATRIÈME ÉDITION.

TOME SECOND.



LEIPZIG:
F. A. BROCKHAUS.

1865.



TABLE DES MATIÈRES.

QUATRIÈME PÉRIODE.

DEPUIS LA RÉVOLUTION FRANÇAISE (1789) JUSQU'A NOS JOURS.

QUATRIÈME PÉRIODE.

DEPUIS LA RÉVOLUTION FRANÇAISE, 1789, JUSQU'A NOS JOURS.

---

§ 1. Application du principe d'intervention dans les guerres de la révolution française.

On doit chercher l'origine de la première guerre de la révolution française dans l'application du principe de l'intervention armée, par les puissances alliées, aux affaires intérieures de la France, pour arrêter le progrès de ses principes révolutionnaires, et l'extension de sa puissance militaire sur le continent. L'histoire atteste que ce motif était bien celui avoué par les puissances alliées dans la guerre continentale de 1792, et, comme tel, fournissant un exemple convaincant du danger provenant de la tentative d'incorporer dans le code international un principe si indéfini et si susceptible d'abus dans son application pratique. L'histoire antérieure de l'Europe, comme nous l'avons vu, avait offert plusieurs cas d'intervention par des états européens dans les affaires l'un de l'autre, quand les intérêts et la sécurité des puissances intervenantes étaient immédiatement menacés par ce qui se passait chez les autres nations. Telles étaient les interventions des puissances catholiques et protestantes en faveur des adhérents à leur foi religieuse pendant les guerres qui succédèrent à la réformation, et les différentes ligues formées pour réprimer d'abord l'agrandissement de l'Autriche, et ensuite celle de la maison de Bourbon qui menaçait la sécurité générale, en dérangeant l'équilibre entre les puissances européennes. Suivant l'opinion des cours alliées, et des publicistes

qui soutenaient leur cause, la révolution française présentait un danger imminent pour l'ordre social de l'Europe par la propagation des principes révolutionnaires de la France, et en même temps pour l'équilibre des puissances, par l'étendue croissante de son empire militaire.

D'un autre côté, la France réclamait le principe de la non-intervention et de l'indépendance des nations. Pour juger ce grand litige en connaissance de cause, il faut retracer l'historique des négociations qui ont précédé la guerre.

§ 2. Origine de la guerre continentale de 1792.

L'assemblée nationale avait compris dans l'abolition des redevances féodales et des dîmes, les possessions des princes allemands, tant séculiers qu'ecclésiastiques, dans les provinces dont la souveraineté avait été cédée à la France par le traité de Westphalie, avec la réserve des droits de propriété privée et de juridiction. Des plaintes furent adressées au gouvernement français de la part des états de l'Empire, et le 28 octobre 1790, l'assemblée nationale publia un décret autorisant le roi à ouvrir des négociations au sujet d'une indemnité pécuniaire pour les réclamants. Cette offre ayant été rejetée, l'affaire fut portée par l'empereur Léopold II devant la diète, qui prononça son *conclusum* le 10 décembre 1791, par lequel on priait l'empereur de conserver les droits et les propriétés des états de l'Empire, contre l'usurpation de la France; on déclara que les réclamants avaient droit à l'assistance de l'Empire; on invoqua la protection des puissances, garantes de la paix de Westphalie, et un armement général fut décrété. Ce *conclusum* fut ratifié par l'empereur, qui demanda de nouveau justice en faveur des princes lésés, dans une lettre adressée à Louis XVI, en date du 3 décembre 1791. Dans la réponse du roi des Français, en date du 15 février 1792, il renouvela l'offre déjà faite de traiter sur les bases d'une indemnité pécuniaire, et il refusa la demande du rétablissement du *statu quo*, comme étant incompatible avec la nouvelle constitution française; mais il proposa d'étendre l'in-

demnité pécuniaire aux arrérages des revenus dus aux princes allemands, depuis le décret du 4 août 1789, qui abolissait les droits féodaux. Plusieurs princes allemands profitèrent de cette offre, mais les conventions arrêtées avec eux devinrent inapplicables par suite d'événements subséquents [1].

Il n'est guère probable que cette question eût amené la guerre, si elle n'eût été jointe à d'autres incidents d'une plus grande importance.

Les princes français et d'autres émigrés qui s'étaient réfugiés dans les électorats ecclésiastiques du Rhin, s'assemblèrent, et s'armèrent dans l'intention d'envahir la France. Le comte d'Artois eut une conférence avec l'empereur Léopold à Mantoue, le 20 mai 1791, et reçut des assurances de coopération de la part de l'Autriche et de l'Empire. On a même dit qu'un traité formel d'alliance fut signé à Pavie, le 6 juillet, entre l'Autriche, la Prusse et l'Espagne, pour le partage des provinces frontières de la France. Il est douteux que ce traité ait jamais existé; mais ce dont on ne peut douter, c'est que Léopold II adressa, le même jour, une circulaire aux principales puissances européennes, dans laquelle il les invita de déclarer à la nation française que les souverains regardaient la cause de Sa Majesté Très-Chrétienne comme la leur; qu'ils exigeaient que ce monarque, ainsi que toute sa famille, fussent mis en liberté sur-le-champ, avec la permission de voyager où ils le désireraient; qu'ils fussent traités avec les égards dus par des sujets à leurs souverains; que les grandes puissances se réuniraient pour venger une offense quelconque contre la liberté, l'honneur et la sécurité du roi et de sa fa-

[1] SCHOELL, *Histoire des traités de paix*, vol. IV, pp. 172—180. Il est assez remarquable que l'empereur, dans sa correspondance avec Louis XVI, qui était en latin, se plaignît que les lettres de ce dernier étaient écrites en français, tandis que l'usage reçu demandait que toute affaire entre l'empereur et la France fût traitée en latin.

mille; qu'ils ne regarderaient comme lois constitutionnelles que celles auxquelles le roi aurait donné son libre consentement; et enfin qu'ils se serviraient de tous les moyens pour terminer le scandale d'une usurpation fondée sur la rébellion, et dont l'exemple était funeste à tous les gouvernements [1].

Il paraît évident qu'aucun traité pareil ne fut formellement signé à Pavie, d'après le contenu d'une convention qu'on sait avoir été faite à Vienne le 15 juillet, entre l'Autriche et la Prusse, par laquelle elles arrêtèrent qu'un traité d'alliance serait conclu entre elles aussitôt que la paix serait faite entre la Russie et la Porte-Ottomane, et que l'impératrice de Russie, ainsi que les deux puissances maritimes, la Grande-Bretagne et la Hollande, seraient invitées à y accéder [2].

Un mois après la signature de ces préliminaires, l'empereur, le roi de Prusse, et l'électeur de Saxe, eurent la fameuse conférence de Pilnitz, à laquelle assistèrent le comte d'Artois et plusieurs émigrés français de distinction. A cette réunion, les deux premiers souverains signèrent en commun, le 27 août, une déclaration conçue dans des termes assez vagues et généraux, portant qu'ils regardaient la situation du roi de France comme un objet d'un intérêt commun à tous les souverains de l'Europe; et exprimant l'espoir que cet intérêt serait reconnu par les puissances dont on avait réclamé le secours; et qu'ils ne refuseraient pas d'employer, conjointement avec leursdites Majestés, les moyens les plus efficaces, relativement à leurs forces, pour mettre le roi de France en état d'affermir, dans la plus parfaite liberté, les bases d'un gouvernement monarchique, qui serait également convenable aux droits des souverains et au bien-être de la nation française; que dans ce cas l'empereur et le roi de Prusse étaient résolus d'agir promptement d'un mutuel accord avec les forces nécessaires pour obtenir le but proposé et commun. Qu'en

[1] Schoell, *Histoire des traités de paix*, vol. IV, p. 185.

[2] Martens, *Nouveau recueil des traités*, vol. V, p. 236.

attendant ils donneraient les ordres nécessaires pour que leurs troupes fussent à portée de se mettre en activité.

On prétend que des articles secrets, au nombre de six, furent ajoutés à cette déclaration, par lesquels les parties contractantes stipulèrent de convenir des mesures nécessaires pour le maintien des traités subsistant avec la France, et pour les représentations à faire à la nation française, auxquelles l'empire entier serait invité à adhérer [1].

L'alliance proposée fut enfin signée à Berlin, le 7 février 1792, entre l'Autriche et la Prusse, garantissant mutuellement leurs possessions respectives, stipulant des secours mutuels d'hommes et d'argent, et déclarant le maintien de la constitution germanique comme le but de l'alliance [2].

En attendant, Louis XVI avait accepté la nouvelle constitution française, le 14 septembre 1791, et il avait déclaré aux puissances étrangères son intention de la soutenir. Léopold II écrivit, le 21 novembre, à toutes les cours auxquelles sa circulaire avait été adressée, telle que la Suède, le Danemark, la Hollande, et le Portugal, qu'on pouvait dès à présent regarder le roi de France comme libre, et son acceptation de la constitution comme valide; exprimant l'espoir que cette acceptation rétablirait la tranquillité en France; que la prudence cependant exigeait qu'on ne renonçât point aux mesures concertées, mais qu'il regardait comme nécessaire que les puissances déclarassent, par leurs envoyés à Paris, que la ligue subsistait encore, et que les souverains alliés étaient prêts, en cas de besoin, à soutenir les droits sacrés du roi et de la monarchie française.

Les vues pacifiques de Léopold ne furent point partagées par tous les souverains. Gustave III de Suède s'était déclaré, depuis le commencement de la révolution, le défenseur des droits des souverains, et aspirait à l'honneur de commander

[1] Martens, *Nouveau recueil des traités*, vol. V, pp. 260–261.
[2] Ibid., *Ibid.*, vol. V, p. 301.



les armées combinées destinées à rétablir la monarchie française. Il conclut une alliance avec Catherine II à Drottingholm, le 29 octobre 1791, dont les articles secrets n'ont jamais été publiés, mais qui regardaient sans doute les affaires de la France. Ces deux puissances du Nord refusèrent de recevoir la notification que Louis XVI avait accepté la constitution, soutenant qu'ils ne pouvaient regarder le roi comme libre. La politique de Léopold visait à continuer les négociations, à surveiller le progrès des mouvements révolutionnaires en France, et à soumettre les affaires de ce pays à la décision d'un congrès européen, par lequel il espérait obtenir une modification dans la constitution française par l'établissement de deux chambres législatives. L'assemblée nationale répondit à ce dernier projet par un décret déclarant comme traîtres à leur pays tous les Français qui consentiraient à soumettre l'indépendance de leur patrie à la décision d'un congrès étranger.

Il est impossible de dire quel eût pu être l'effet de ce décret sur la conduite de Léopold, qui mourut le 1er mars. Son fils et successeur, François II, ratifia immédiatement le traité d'alliance avec la Prusse, du 7 février, et déclara au gouvernement français qu'il ne romprait point ses engagements avec ses alliés, jusqu'à ce que la France eût fait cesser les causes qui les avaient rendus nécessaires. Frédéric-Guillaume II regarda la guerre comme inévitable, et, trompé par l'exemple du succès de l'intervention armée de la triple alliance dans les affaires de la Hollande et de la Belgique, se flatta de pouvoir arrêter le progrès de la révolution française par la force des armes. En attendant, le parti qui en France était favorable à la guerre avait gagné de l'ascendant par l'avénement au ministère de Dumouriez et des Girondins. Les négociations continuèrent, par suite de la demande de la France, que les émigrés dans les électorats fussent désarmés et dispersés, ce qui d'un côté était censé être déjà accompli, tandis que de l'autre on niait qu'il le fût. Toute indécision, quant à la question de

paix ou de guerre, fut enfin terminée par l'*ultimatum* de l'Autriche du 7 avril, exigeant le rétablissement de la monarchie française sur les bases de la déclaration royale du 23 juin 1789; la restitution du comtat Venaissin au pape, et le rétablissement dans leurs possessions des princes de l'Empire dans l'Alsace, avec les priviléges féodaux dont ils avaient autrefois joui. Armé de ce document, le ministère français conseilla au roi de proposer à l'assemblée nationale, suivant les formes de la constitution, un décret proclamant que la France était en état de guerre avec le roi de Hongrie et de Bohême [1]. Louis XVI consentit avec répugnance à cette proposition, et la loi fut adoptée à une grande majorité, le 20 avril [2].

Dans l'exposé des motifs, rédigé à cette occasion par Condorcet, l'assemblée nationale tâcha de réfuter l'imputation, qu'elle savait devoir être dirigée contre sa conduite, comme ayant volontairement accéléré et provoqué la guerre ainsi déclarée. Ce document développe le principe que chaque nation a le pouvoir exclusif de se donner des lois et le droit inaliénable de les changer. Ce droit, s'il existe pour une nation, existe pour toutes. L'attaquer dans une seule, c'est déclarer qu'on ne le reconnaît dans aucune autre; vouloir le ravir par la force à un peuple étranger, c'était annoncer qu'on ne le respecte pas dans celui dont on est le citoyen ou le chef. La nation française devait croire que des vérités si simples seraient senties par tous les princes, et que dans le dix-huitième siècle personne n'oserait leur opposer les vieilles maximes de la tyrannie. Son espérance avait été trompée: une ligue avait été formée contre son indépendance; elle n'avait eu que le choix d'éclairer ses ennemis sur la justice de sa cause, ou de leur opposer la force des armes.

[1] François II n'était pas encore élu empereur.

[2] Ségur, *Histoire de Frédéric-Guillaume II*, vol. II, pp. 216—223. Mignet, *Histoire de la révolution française*, chap. 5. Thiers, vol. I, p. 252.

Instruite de cette ligue menaçante, mais jalouse de conserver la paix, l'assemblée nationale avait d'abord demandé quel était l'objet de ce concert entre les puissances si long-temps rivales; et on lui avait répondu qu'il avait pour motif le maintien de la tranquillité générale, la sûreté et l'honneur des couronnes, la crainte de voir renouveler les événements qu'avaient présentés quelques époques de la révolution française.

Mais, demandait-on, comment pouvait-on dire que la France avait menacé la tranquillité générale, quand elle avait pris la résolution solennelle de n'attaquer la liberté d'aucun peuple, et quand au milieu de cette lutte longue et sanglante qui s'est élevée dans les Pays-Bas et dans les états de Liége, entre les gouvernements et les citoyens, elle avait gardé la neutralité la plus rigoureuse?

Sans doute la nation française avait prononcé hautement que la souveraineté n'appartient qu'au peuple, qui, borné dans l'exercice de sa volonté suprême par les droits de la postérité, ne peut déléguer de pouvoir irrévocable; sans doute elle avait hautement reconnu qu'aucun usage, aucune loi expresse, aucun consentement, aucune convention, ne peuvent soumettre une société d'hommes à une autorité qu'elle n'aurait pas le droit de reprendre. Mais l'énonciation de ces maximes ne pouvait être regardée comme troublant la tranquillité d'autres états; et exiger la suppression des écrits par lesquels ils étaient propagés, ce serait faire une loi contre la liberté de la presse, et déclarer la guerre aux progrès de la raison humaine. Quant aux prétendues tentatives des Français d'exciter d'autres nations à l'insurrection, aucune preuve n'avait été offerte pour appuyer cette allégation: et ces tentatives eussent-elles été réelles, les puissances qui avaient souffert les rassemblements des émigrés français, qui leur avaient donné les secours, qui avaient reçu leurs ambassadeurs, qui les avaient publiquement admis dans leurs conférences, qui ne rougissaient point d'appeler les Français à la

guerre civile, n'auraient pas conservé le droit de se plaindre; ou bien il faudrait dire qu'il est permis d'étendre la servitude, et criminel de propager la liberté; que tout est légitime contre les peuples, et que les rois seuls ont de véritables droits.

Si des violences, si des crimes avaient accompagné quelques époques de la révolution française, c'était aux seuls dépositaires de la volonté nationale qu'appartenait le pouvoir de les punir ou de les ensevelir dans l'oubli: tout citoyen, tout magistrat, quel que fût son titre, ne devait demander justice qu'aux lois de son pays, ne pouvait l'attendre que d'elles. Les puissances étrangères, tant que leurs sujets n'ont pas souffert de ces événements, ne pouvaient avoir un juste motif ni de s'en plaindre, ni de prendre des mesures hostiles pour en empêcher le retour.

Quant aux réclamations des princes allemands dans l'Alsace et à celles du pape dans le Comtat, on répondit que la souveraineté de la première province avait été transférée à la France, avec la réserve de certains droits qui n'étaient que des priviléges. Le vrai sens de cette réserve était que ces priviléges seraient conservés autant que les lois générales de la France reconnaîtraient le système féodal dans ses différentes formes, et que quand celui-ci serait aboli, la nation devrait une indemnité aux anciens possesseurs pour les véritables pertes qu'ils auraient essuyées. C'était tout ce que le respect pour le droit de propriété pouvait exiger, quand il se trouvait en opposition avec la loi, en contradiction avec l'intérêt public. Les citoyens de l'Alsace étaient des Français, et la nation ne pouvait, sans injustice, les voir privés de la moindre partie des droits communs à tous ceux que ce titre devait également protéger.

Les citoyens du Comtat étaient les maîtres de se donner une constitution; ils pouvaient se déclarer indépendants: ils avaient préféré être Français, et la France ne les abandonne-

rait point après les avoir adoptés. Eût-elle refusé d'accéder à leur désir, leur pays était enclavé dans le territoire français, et elle n'aurait pu permettre à leurs oppresseurs de traverser la terre de la liberté, pour aller punir des hommes pour avoir osé se rendre indépendants et reprendre leurs droits.

On avait fait entendre que le vœu du peuple français, pour le maintien de son égalité et de son indépendance, était celui d'une faction. Mais la nation française avait une constitution; cette constitution avait été reconnue, adoptée par la généralité des citoyens; elle ne pouvait être changée que par le vœu du peuple, et suivant des formes qu'elle-même avait prescrites: tant qu'elle subsistait, les pouvoirs établis par elle avaient seuls le droit de manifester la volonté nationale, et c'était par eux que cette volonté avait été déclarée aux puissances étrangères. C'était le roi qui, sur l'invitation de l'assemblée nationale, et en remplissant les fonctions que la constitution lui avait attribuées, s'était plaint de la protection accordée aux émigrés; et avait demandé inutilement qu'elle leur fût retirée; c'était lui qui avait sollicité des explications sur la ligue formée contre la France; c'était lui qui avait exigé que cette ligue fût dissoute; et l'on devait s'étonner sans doute d'entendre annoncer comme le cri de quelques factieux, le vœu solennel du peuple, publiquement exprimé par ses représentants légitimes.

Ainsi la continuation d'une tolérance hostile pour les émigrés, la violation ouverte des promesses d'en disperser les rassemblements, le refus de renoncer à une ligue évidemment offensive, les motifs injurieux de ces refus, qui annonçaient le désir de détruire la constitution française, suffisaient pour autoriser les hostilités qui n'auraient jamais été que des actes d'une défense légitime; car ce n'était pas attaquer que de ne pas donner à notre ennemi le temps d'épuiser nos ressources en longs préparatifs, de tendre tous ses piéges, de rassembler toutes ses forces, de resserrer ses

premières alliances, d'en chercher de nouvelles. L'assemblée nationale, loin d'appeler la guerre, avait cherché à la prévenir par tous les moyens compatibles avec le maintien de la constitution, avec l'indépendance de la souveraineté nationale, avec la sûreté de l'état. L'*ultimatum* de l'Autriche n'offrait d'autre alternative que le rétablissement de la servitude féodale et une humiliante inégalité, la banqueroute et des impôts que le tiers état payerait à lui seul, les dîmes et l'inquisition, les propriétés nationales achetées sur la foi publique rendues à leurs anciens usurpateurs, les bêtes fauves rétablies dans le droit de ravager les campagnes, et le sang français prodigué pour les projets d'une maison ennemie [1].

Le roi de Prusse publia le 25 juin une exposition des motifs qui l'avaient déterminé à prendre les armes contre la France. Entre autres, on allégua la violation des traités avec l'Empire par la suppression des droits et possessions des princes en Alsace et en Lorraine; la propagation dans d'autres pays de ces mêmes principes subversifs de toute subordination sociale, et par là même du repos et de la félicité des nations, qui avaient bouleversé la France; la tolérance, l'encouragement, et même la publication officielle des discours et des écrits les plus outrageants contre la personne sacrée et l'autorité légale des souverains, et enfin la déclaration injuste de la guerre contre Sa Majesté le roi de Hongrie et de Bohème, suivie de l'invasion des provinces belgiques de ce monarque formant partie de l'empire germanique comme cercle de Bourgogne, et l'occupation de l'évêché de Bâle, partie incontestable de l'empire. Sa Majesté prussienne avait pris les armes non-seulement pour défendre son allié, Sa Majesté apostolique et l'empire germanique, injustement attaqués par la France, mais aussi pour prévenir les maux incalculables qui pourraient résulter encore pour la France, pour l'Europe,

[1] Thiers, *Histoire de la révolution française*, vol. I, pp. 488—494. Notes et pièces justificatives.

pour l'humanité entière, de ce funeste esprit d'insubordination générale, de subversion de tous les pouvoirs, de licence et d'anarchie, dont il semblait qu'une malheureuse expérience aurait déjà dû arrêter les progrès. Il n'était aucune puissance intéressée au maintien de l'équilibre de l'Europe, à laquelle il pouvait être indifférent de voir le royaume de France, qui formait jadis un poids si considérable dans cette grande balance, livré plus longtemps aux agitations intérieures et aux horreurs du désordre et de l'anarchie, qui avaient, pour ainsi dire, anéanti son existence politique. Il n'était aucun Français, aimant véritablement sa patrie, qui ne dût désirer ardemment de les voir terminées; aucun homme enfin sincèrement ami de l'humanité, qui pût ne pas aspirer à voir mettre des bornes, soit à ce prestige d'une liberté mal entendue, dont le fantôme éblouissant égarait les peuples hors de la route du vrai bonheur, en altérant les heureux liens de l'attachement et de la confiance qui devaient les unir à des princes, leur force et leurs défenseurs, soit surtout à la fougue effrénée des méchants, qui ne cherchaient à détruire le respect dû aux gouvernements, que pour sacrifier sur les débris des trônes à l'idole de leur insatiable ambition ou d'une vile cupidité. Faire cesser l'anarchie en France; y rétablir pour cet effet un pouvoir légal sur les bases essentielles d'une forme monarchique; assurer par là même les autres gouvernements contre les attentats et les efforts incendiaires d'une troupe frénétique; tel était le grand objet que le roi, conjointement avec son allié, se proposait encore; assuré dans cette noble entreprise, non-seulement de l'aveu de toutes les puissances de l'Europe, qui en reconnaissaient la justice et la nécessité, mais en général du suffrage et des vœux de quiconque s'intéressait sincèrement au bonheur du genre humain [1].

[1] Motifs du roi de Prusse pour prendre les armes contre la France. Ségur, *Histoire de Frédéric-Guillaume II*, vol. II, p. 355. Pièces justificatives.

§ 3. Objet de la guerre de la part de l'Angleterre.

Nous avons déjà vu que le but de l'alliance continentale contre la France fut le rétablissement de l'ancien ordre de choses dans ce pays. Ce fut une intervention armée contre les principes de la révolution française dont on craignait la contagion et l'exemple si dangereux pour les monarchies limitrophes. Mais cette révolution, en tant qu'elle ne visait qu'à une réforme du gouvernement intérieur de la France, ne pouvait donner de l'ombrage à un pays dont la constitution est fondée sur la volonté nationale exprimée par l'expulsion d'une dynastie et l'établissement d'une autre, avec des prérogatives moins étendues ou mieux définies. Le grand ministre qui a depuis voué toute sa vie et toutes les ressources de sa patrie à livrer une guerre d'extermination contre les principes de la révolution française et contre l'agrandissement militaire de la France, n'avait pas d'abord envisagé cet événement comme devant nécessairement rompre les liens d'amitié entre les deux pays. M. Pitt, dans son discours prononcé au parlement, le 9 février 1790, sur le budget de la guerre, déclarait que la révolution qui bouleversait à cette époque la France, devait nécessairement, tôt ou tard, faire place à un système complet et régulier d'ordre et d'harmonie. Il est vrai que les heureuses combinaisons qui devaient en résulter pouvaient la rendre plus formidable; mais elles pouvaient aussi, d'un autre côté, rendre les Français des voisins moins dangereux. Il osait espérer que l'intérêt particulier de sa patrie ne lui imposerait pas le devoir de repousser de son cœur un vœu dont l'intérêt de l'humanité lui faisait désirer l'accomplissement, et ce vœu était pour le rétablissement de la tranquillité en France, quoiqu'il craignît bien qu'il ne lui fût pas réservé d'en jouir de si tôt. De quelque part que proviendrait en France le retour de l'ordre, il en résulterait pour elle une liberté bien entendue, qui serait le fruit du bon ordre et d'un bon gouvernement revivifié par leur heureuse influence. On verrait bientôt la France re-



prendre son rang parmi les puissances les plus imposantes de l'Europe; elle jouirait de cette liberté compagne de la justice, objet de la vénération de l'orateur, et qu'il était de son devoir, comme Anglais, de chérir. Avec le sentiment d'un devoir pareil à remplir, pourrait-il voir d'un œil jaloux les peuples voisins ouvrir aussi leurs cœurs à cette noble et généreuse passion qui forme le trait caractéristique de tous les enfants de l'Angleterre [1]?

Et même le publiciste célèbre qui a depuis le plus contribué par ses écrits à susciter l'inimitié de toute l'Europe contre la révolution française, comme menaçant l'ordre social, voyait d'abord dans ce bouleversement la destruction totale de la puissance militaire de la France. Dans son discours prononcé à la même occasion, M. Burke déclarait que la France devait être considérée comme étant effacée du système européen [2]. Il n'était pas facile de décider si elle pouvait jamais y reparaître comme puissance imposante: mais dans le moment actuel il regardait la France comme n'ayant pas d'existence politique, et assurément il faudrait beaucoup de temps pour se rendre à son ancienne activité. *Gallos quoque in bello floruisse audivimus*, pouvait bien aussi être le langage de la génération naissante. Il ne niait pas qu'il fallût surveiller cette nation et régler les préparatifs d'après les symptômes de sa convalescence. C'était à sa *puissance*, et non pas à sa *forme de gouvernement* qu'on devait regarder, parce que les républiques aussi bien que les monarchies étaient susceptibles d'ambition, d'envie, et de ressentiment causes ordinaires des guerres entre les nations. Mais, si pen-

[1] SÉGUR, *Histoire de Frédéric-Guillaume II*, vol. III, p. 249. Pièces justificatives.

[2] La même pensée a été depuis exprimée par M. Burke sous une autre forme, dans son fameux écrit intitulé: *Réflexions sur la révolution française*, où il dit que «la France n'était plus qu'un vide sur la carte de l'Europe.» Mirabeau lui a répondu que «ce vide était un volcan.»

dant que la France continuait dans cet état de défaillance, l'Angleterre continuait d'augmenter ses dépenses, elle serait moins capable de lutter avec sa rivale quand l'armement deviendrait nécessaire. On avait dit que de même que la France était promptement tombée, elle pouvait aussi promptement se relever. C'est ce dont il doutait: qu'il était bien vrai que la chute d'un corps à une certaine hauteur s'opère avec une vitesse toujours croissante, mais qu'il était difficile de lever ce corps à la même hauteur; que les lois de la gravitation physique et politique s'y opposaient [1].

Les causes qui entraînèrent le gouvernement anglais à abandonner le système de neutralité qu'il avait adopté dans la guerre de principes sur le continent, occasionné par les suites de la révolution française, s'expliqueront plus clairement en se référant à la correspondance diplomatique et aux débats parlementaires de l'année 1792, si féconde en événements.

La mission de M. de Chauvelin, le premier ambassadeur envoyé de la part de la France en Angleterre sous la nouvelle constitution, commença au printemps de cette année. La première note qu'il adressa à lord Grenville, le 12 mai, avait pour but d'expliquer à la cour d'Angleterre les raisons qui avaient déterminé le roi des Français à déclarer la guerre à l'Autriche. Cette note énonçait qu'une grande conspiration avait été formée en Europe contre la France, pour détruire sa nouvelle constitution que le roi avait acceptée et juré de maintenir, déguisant, pour quelque temps, les préparatifs de ses desseins par une pitié insultante pour sa personne et un prétendu zèle pour son autorité. La note exposait les remontrances que Louis XVI avait faites au sujet de cette coalition, d'abord à l'empereur Léopold II, et ensuite à son successeur Français II. Cette note disait qu'il avait été déclaré de la part de ce dernier que cette coalition ne cesse-

[1] BURKE's *Works*, vol. III, p. 4, 2e éd.



rait que lorsque la France ferait disparaître les causes sérieuses qui lui avaient donné naissance, c'est-à-dire tant que la France, jalouse de son indépendance, n'abandonnerait point la plus petite partie de sa nouvelle constitution. La note ajoutait que cette déclaration avait été accompagnée d'un rassemblement de troupes sur toutes les frontières de la France, évidemment dans l'intention de contraindre ses peuples à modifier la forme de gouvernement qu'ils avaient librement choisie et qu'ils avaient juré de défendre.

Après avoir ainsi établi les motifs prétendus allégués pour justifier la guerre continentale, la note continua à désavouer de la part de la France toute idée d'agrandissement, le seul objet de son côté étant la conservation de ses limites existantes, de sa liberté, de sa constitution, et de son droit de réformer ses institutions intérieures sans admettre l'intervention des puissances étrangères. Qu'elle ne consentirait jamais que les puissances essayassent, ou même nourissent l'espérance de lui dicter des lois; mais que cet orgueil si naturel et si juste fournissait une garantie pour toutes les puissances, de qui elle ne recevrait aucune provocation, un gage certain, non-seulement de ses dispositions pacifiques, mais aussi du respect que la France montrerait dans toute occasion pour les lois, les usages et les formes de gouvernements des autres nations. La note ensuite déclarait que le roi des Français désirait qu'il fût connu qu'il désavouerait publiquement, et avec improbation, tous les agents français auprès des cours étrangères en amitié avec la France, qui essayeraient de s'écarter un instant de ce respect, soit en fomentant, soit en favorisant l'insurrection contre l'ordre établi, ou en se mêlant de quelque manière que ce soit dans la police intérieure de ces états, sous prétexte d'un prosélitisme qui, exercé sur les domaines des puissances amies, serait une violation réelle du droit des gens.

Le 24 mai, lord Grenville répondit à l'office de M. de Chau-

velin, en lui exprimant le regret du gouvernement anglais que la guerre eût éclaté entre la France et l'Autriche; mais refusant d'entrer dans une discussion des motifs et de la conduite des deux parties qui pourraient avoir amené la rupture. En même temps il déclarait que Sa Majesté Britannique vouerait la plus grande attention au maintien de la bonne intelligence qui subsistait si heureusement entre lui et Sa Majesté Très-Chrétienne; attendant avec confiance que ce dernier contribuerait au même but en faisant respecter les droits de Sa Majesté Britannique et de ses alliés, et en arrêtant toutes démarches qui pourraient affaiblir l'amitié que Sa Majesté avait toujours désiré de consolider et de perpétuer pour le bonheur des deux empires[1].

Pendant l'intervalle entre ces deux notes, le gouvernement anglais avait fait paraître, le 21 mai, une proclamation contre les publications séditieuses, ayant pour but d'exciter le mécontentement dans les esprits de ses sujets concernant les lois et la constitution du gouvernement établi dans le royaume, et contre les correspondances engagées avec plusieurs personnes des pays étrangers, avec l'intention de soutenir l'objet criminel de ces publications. Cette proclamation ne faisait pas mention expresse de la France, et comme c'était un acte de police intérieure, le gouvernement français n'avait strictement aucun droit de s'en plaindre. Mais l'époque de sa publication, étant si critique, engagea M. de Chauvelin à répéter à lord Grenville, dans une note datée du 27 mai, la même déclaration contenue dans sa première note du 15; en ajoutant que, « si certains individus de ce pays ont établi une correspondance avec l'étranger tendant à exciter des troubles dans l'intérieur du royaume; et que si, comme la proclamation paraît l'insinuer, certains Français sont entrés dans cette vue, que c'est un procédé entièrement étranger à la nation fran-

[1] *Parliamentary History of England,* vol. XXX, p. 239.

çaise, au corps législatif, au roi et à ses ministres; c'est un procédé dont ils sont entièrement ignorants, qui est contre tout principe de justice, et qui, aussitôt qu'il serait connu, serait universellement condamné en France.»

Le 18 juin, lorsque la ligue puissante du continent parut s'étendre plus visiblement contre la France, M. de Chauvelin demanda la médiation du gouvernement anglais entre les alliés et la France. Cette médiation fut refusée par lord Grenville, dans une note datée du 8 juillet, se fondant sur ce que les mêmes sentiments qui avaient déterminé Sa Majesté à ne pas prendre part aux affaires intérieures de la France, devaient l'engager également à respecter les droits et l'indépendance des autres souverains, et principalement de ses alliés; et Sa Majesté avait pensé que, dans les circonstances actuelles de la guerre qui venait d'éclater, l'intervention de ses conseils ou de ses bons offices ne pouvait être utile, à moins qu'elle ne fût demandée par toutes les parties intéressées[1].

Sur ces entrefaites, l'exercice du pouvoir exécutif avait été retiré à Louis XVI, par suite des événements du 10 août; et l'ambassadeur anglais, lord Gower, avait reçu ordre de son gouvernement de quitter Paris, et avant son départ de saisir toute occasion d'exprimer que quoique Sa Majesté Britannique fût bien résolue d'adhérer strictement aux principes de neutralité en tant qu'il s'agissait du gouvernement intérieur de la France, elle considérait en même temps comme n'étant pas une déviation à ces principes de manifester, par tous les moyens possibles, sa sollicitude pour la situation personnelle de leurs Majestés Très-Chrétiennes et de leur famille royale, et désirait instamment, et avec anxiété, qu'au moins elles fussent à l'abri de tout acte de violence, qui ne manquerait pas de produire un sentiment universel d'indignation dans tous les pays de l'Europe.

[1] *Parliamentary History of England,* vol. XXX, p. 349.

L'établissement de la république s'ensuivit, et quoiqu'on eût refusé de reconnaître M. de Chauvelin comme son ministre, cependant la correspondance entre lui et lord Grenville continua toujours sous une forme non officielle. Il résulte de cette correspondance que les accusations dirigées contre la France par l'Angleterre étaient principalement:

1° Une attaque préméditée contre la Hollande, et une violation de ses droits, nonobstant sa neutralité, par les procédés de la convention nationale concernant la navigation de la rivière de l'Escaut, et l'ouverture d'un passage à travers cette rivière pour attaquer la citadelle d'Anvers.

2° L'invasion des Français dans les Pays-Bas.

3° L'encouragement donné à la révolte dans d'autres pays, non-seulement par des émissaires envoyés en Angleterre, mais par le décret de la convention nationale du 19 novembre, qui fut regardé comme contenant une déclaration formelle de l'intention de répandre partout les nouveaux principes de gouvernement adoptés en France, et d'encourager la révolte dans tous les pays, même ceux qui étaient neutres [1].

Le 13 janvier 1793, M. de Chauvelin communiqua à lord Grenville un mémoire, signé par M. Lebrun, ministre des affaires étrangères de la république française, en réponse à ces accusations.

Quant au passage ouvert à travers l'Escaut, il déclarait que c'était une question absolument indifférente pour l'Angleterre, de peu d'importance pour la Hollande, et très-importante pour

[1] Ce décret était conçu en ces termes:

«La Convention nationale déclare qu'elle accordera secours et fraternité à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté; et elle charge le pouvoir exécutif de donner des ordres aux généraux des armées françaises pour secourir les citoyens qui auraient été, ou qui seraient vexés pour la cause de la liberté.

»La Convention nationale ordonne aux généraux des armées françaises de faire imprimer et afficher le présent décret dans tous les lieux où ils porteront les armes de la république.»

les Belges. La France avait déclaré qu'elle était prête à permettre à ces derniers la libre navigation de cette rivière. Le droit public ne devait pas être autre chose que l'application des principes des droits des nations aux circonstances particulières dans lesquelles elles se trouvent les unes envers les autres, de manière que tout traité particulier qui répugnerait à de tels principes ne pourrait être considéré que comme un acte de violence. Le traité relatif à l'Escaut avait été conclu sans la participation des Belges. L'empereur, pour s'assurer la possession des Pays-Bas, sacrifia sans scrupule le plus inviolable des droits. La France, engagée dans une guerre avec la maison d'Autriche, la chassa des Pays-Bas, et appela à la liberté ces peuples que la cour de Vienne avait dévoués à l'esclavage. Il s'ensuivit que les Belges rentrèrent dans tous les droits que l'Autriche leur avait enlevés. Le conseil exécutif de la république avait renoncé à toutes conquêtes, et l'occupation qu'elle avait faite des Pays-Bas ne devait continuer que pendant la guerre et pendant le temps nécessaire pour assurer et consolider la liberté des Belges; et la France, en les laissant indépendants et heureux, trouverait sa récompense dans leur félicité. Que quand ce but serait accompli, si l'Angleterre et la Hollande attachaient encore quelque importance à l'ouverture de l'Escaut, cette question pourrait devenir l'objet d'une négociation directe avec la Belgique. Que si les Belges consentaient à se priver eux-mêmes de la libre navigation de cette rivière, la France ne s'y opposerait pas. Elle saurait respecter leur indépendance, même dans leurs erreurs.

Quant au décret du 19 novembre 1792, le mémoire déclarait qu'il n'était applicable que dans le seul cas où la volonté générale d'une nation, clairement et explicitement exprimée, appellerait la nation française à son secours. Que la sédition ne pouvait certainement jamais être confondue avec la volonté générale. Que ces deux idées se repoussaient l'une l'autre, puisque la sédition n'était jamais que le mouvement d'un petit

nombre contre la volonté d'une nation entière; et que ce mouvement cesserait d'être séditieux du moment que tous les membres de la société se lèveraient à la fois, soit pour modifier leur gouvernement, soit pour en changer entièrement la forme, soit enfin pour tout autre objet. Les Hollandais assurément n'étaient pas séditieux quand ils prirent la généreuse résolution de secouer le joug de l'Espagne; et quand la volonté générale de cette nation appela à son secours les autres puissances, on ne fit point un crime à Henri IV et à Élisabeth d'Angleterre de les avoir écoutés.

Lord Grenville répondit à M. de Chauvelin, le 18 janvier, en lui déclarant que ses explications n'étaient pas satisfaisantes; que la France se réservait encore la prétention d'avoir le droit d'annuler les traités et de violer les droits des alliés de l'Angleterre: qu'elle n'offrait à ce sujet qu'une négociation illusoire qui était renvoyée, aussi bien que l'évacuation des Pays-Bas par l'armée française, à un temps indéfini, non-seulement relativement à la fin de la guerre, mais aussi quant à la consolidation de ce qu'on appelait la liberté du peuple belge [1].

Par suite de la mort de Louis XVI, M. de Chauvelin reçut, le 24 janvier, ordre de quitter le royaume.

Le 28 du même mois, la correspondance diplomatique fut communiquée au parlement britannique, avec un message royal demandant une augmentation des forces. Dans les débats qui s'élevèrent à la chambre des communes, le 1er février, au sujet de ce message, M. Pitt déclara que depuis le commencement de la guerre entre la France et les puissances du continent, l'Angleterre s'était tenue dans un état de stricte neutralité; mais que la France n'avait pas rempli les promesses qu'elle avait faites en désavouant tout projet d'agrandissement extérieur, et l'intention qu'on lui prêtait de s'immiscer dans les affaires intérieures des autres nations; qu'elle avait

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXX, pp. 262—266.

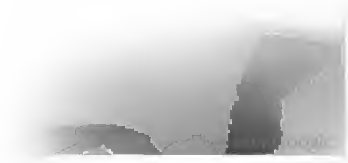


conquis la Savoie, et qu'elle l'avait annexée à la France; qu'elle montrait l'intention manifeste d'agrandir son territoire de celui de la Belgique; qu'elle persistait toujours dans son intention d'ouvrir l'Escaut, quoiqu'elle fût liée par la foi des traités récents et solennels, qu'elle avait signés pour assurer à la Hollande la navigation exclusive de cette rivière. Quand même la France serait la souveraine des Pays-Bas, elle ne pourrait que succéder à tous les droits de la maison d'Autriche, et si elle possédait la souveraineté avec tous ses avantages, elle devait aussi l'accepter avec tous ses embarras, du nombre desquels se trouvait la fermeture de l'Escaut. Que la France ne pouvait avoir le droit d'annuler les stipulations relatives à l'Escaut, sans avoir aussi le droit d'annuler tous les autres traités faits entre toutes les puissances de l'Europe. Que l'Angleterre ne consentirait jamais à ce que la France s'arrogeât le pouvoir d'annuler à sa volonté, et sous le prétexte d'un prétendu droit naturel, dont elle se ferait elle-même le juge, le système politique de l'Europe, établi par des traités solennels, et garanti par son consentement et par celui de toutes les autres puissances. Que si la Hollande n'avait fait aucune réquisition formelle pour obtenir la protection de l'Angleterre, elle avait pu être influencée par des motifs de politique et de prudence puisés dans la crainte des progrès des armes françaises; mais que ce n'était pas une raison pour que le gouvernement anglais souffrît que les anciens traités de son allié fussent foulés aux pieds par la France.

Dans la réplique, M. Fox s'attacha aux trois motifs de guerre allégués par les ministres anglais contre la France; savoir: le danger de la Hollande, le décret de la Convention nationale du 19 novembre, et le danger qui menaçait toute l'Europe provenant du progrès des armes de la France.

Quant à l'ouverture de l'Escaut, l'Angleterre n'était obligée, en vertu de son traité avec la Hollande, à faire respecter les droits de cette puissance que dans le seul cas où son inter-

vention serait réclamée par elle. Il regardait les explications du conseil exécutif du décret du 19 novembre comme défectueuses; mais alors la France était en droit de demander quelles seraient les explications que l'Angleterre accepterait comme satisfaisantes. Que l'assurance donnée par la France qu'elle évacuerait la Belgique à la fin de la guerre, ou lorsque les libertés de ce pays seraient solidement établies, était certainement insuffisante; mais on devait lui déclarer quelles assurances seraient regardées comme suffisantes; parce que toute guerre était évidemment injuste qui n'annonçait pas à l'ennemi la mesure de l'expiation que l'on regarderait comme suffisante pour la prévenir. Que la sécurité de l'Europe serait mieux établie si l'on proposait des conditions avant de faire la guerre, qu'en abandonnant tout à la chance incertaine des armes. Il avait ainsi démontré qu'aucun des motifs énoncés n'était suffisamment fondé pour qu'on déclarât la guerre. Que restait-il donc, sinon le gouvernement intérieur de la France, toujours désavoué comme motif déterminant, mais toujours conservé dans l'esprit, et toujours énoncé comme un des griefs dont on se plaignait? La destruction de ce gouvernement était le but avoué par les puissances alliées auxquelles on voulait associer la nation anglaise; et on ne pourrait pas l'associer de cœur à cette ligue, si son but était un, tandis que celui du gouvernement anglais serait autre. Telle serait la cause réelle de la guerre, s'il devait y avoir guerre. Il pensait que l'état actuel du gouvernement en France était loin d'être un objet d'imitation par les autres nations; mais il maintenait, comme un principe inviolable, que le gouvernement de tout état indépendant devait être réglé par ceux qui devaient y être soumis, et non par une intervention étrangère. La conduite des Français dans les Pays-Bas était dirigée par les mêmes principes qu'on invoquait pour justifier la guerre proposée. C'était une véritable tyrannie que de donner la liberté par la con-



trainte, et toute tentative d'établir un système quelconque parmi un peuple par la force devait nécessairement échouer [1].

Le même jour où ces débats eurent lieu, la France déclara la guerre à l'Angleterre et à la Hollande. La déclaration fut motivée sur le refus de l'Angleterre de reconnaître la république française, et sur l'allégation qu'elle avait rompu le traité de commerce fait entre les deux pays, et qu'elle avait armé avec l'intention avouée de faire la guerre à la France en se joignant à la coalition continentale.

La guerre, ainsi commencée, fut continuée avec un succès varié des deux côtés, mais sans une définition plus précise de son objet, de la part du gouvernement anglais, jusqu'au débat sur la motion de M. Fox pour la paix, le 17 juin 1793, quand M. Pitt déclara qu'il n'y avait eu aucune intention de s'immiscer dans les affaires intérieures de la France, si l'Angleterre n'avait pas été attaquée. Que ceci était clairement prouvé par le système de neutralité si strictement observé de la part du gouvernement anglais. Mais qu'ayant été attaqué, il n'y avait rien dans les adresses de la chambre au roi, ni dans les déclarations de ses ministres, qui devait les empêcher de se prévaloir de l'intervention, si elle devenait nécessaire. Il n'avait pas l'intention de dire que si une sécurité et une réparation suffisantes pour l'Angleterre pouvaient être obtenues sans avoir recours à ce moyen, il n'aurait pas été, dans ce cas, de l'opinion qu'ils devaient s'abstenir de toute intervention, et permettre au gouvernement français de rester même sur le pied actuel. Mais il regardait la possibilité d'obtenir cette sécurité, tant que les mêmes principes qui prévalaient alors continueraient à diriger ce gouvernement, comme étant extrêmement douteuse. Il pensait, assurément, que la meilleure sécurité qu'ils pourraient obtenir serait de mettre

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXX, pp. 270—315.

fin à ce système d'anarchie, qui avait amené ces attaques, contre lesquelles il était nécessaire de se mettre en garde: qu'il y avait cependant des degrès et des proportions de sécurité que l'on pouvait obtenir, et avec lesquels on devait rester satisfait; mais ils dépendaient des circonstances qui se présenteraient dans la suite, et qui ne pourraient être précisées par aucune définition préalable. Mais que quand ils s'étaient vus attaquer eux-mêmes, et toute l'Europe; quand ils avaient vu un système établi, violant tous les traités, méprisant toutes les obligations, et, sous le nom des droits de l'homme, unissant les principes d'usurpation à l'extérieur avec la tyrannie et la confusion à l'intérieur, ils jugeraient s'ils devaient rester en sécurité contre les conséquences d'un tel système. Cette sécurité, selon lui, ne pouvait être obtenue que par l'un de ces trois moyens: 1° que ces principes cesseraient de prédominer plus longtemps; 2° que l'on enseignerait à ceux qui les avaient adoptés, qu'ils étaient impraticables, et qu'ils étaient impuissants à les mettre à exécution; 3° que l'issue de la guerre serait telle, qu'en affaiblissant la puissance des assaillants, elle augmenterait la force de résistance de l'Angleterre. Que sans cela elle pouvait bien avoir un armistice, mais non une paix permanente, et de sécurité solide pour la garantir contre le renouvellement de ces agressions [1].

Dans les débats de la chambre des communes au sujet de l'adresse, en janvier 1794, lord Mornington (depuis marquis de Wellesley) dans un discours étendu et éloquent, avoua distinctement l'objet de la guerre en ces termes: « Tant que le présent gouvernement, ou tout autre gouvernement jacobin, existerait en France, aucune proposition de paix ne pourrait être faite ni reçue par nous. » Dans sa réplique, M. Fox ne manqua pas de saisir cet aveu comme une preuve d'inconséquence du ministre M. Pitt, qui, dans la session précédente,

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXX, p. 1015.



avait déclaré qu'il ne considérait pas l'existence d'un gouvernement désigné sous le nom de jacobin en France comme formant une barrière à la paix; pourvu que les objets qu'on regardait alors comme conditions indispensables, et nommément la sûreté de la Hollande et la navigation exclusive de l'Escaut, pussent être assurés. Vattel, que M. Fox reconnut comme l'autorité la plus éminente dans la science sur laquelle il avait écrit, avait posé comme principe que toute nation indépendante avait le droit incontestable de régler sa propre forme de gouvernement. Il savait bien qu'on avait prétendu que des arguments pouvaient être tirés des publicistes, à la fois pour et contre le droit international d'intervention, et que l'autorité de ces écrivains avait été niée, même lorsqu'ils défendaient une telle intervention. Mais il regardait les opinions des hommes éminents, formées sans préventions sur des matières qu'ils avaient étudiées avec soin, comme d'une importance considérable. Il regardait ces opinions, formées dans les circonstances les plus favorables à la découverte de la vérité, comme étant le résultat de recherches exemptes de tous préjugés et le fruit d'une investigation profonde, et par conséquent devant être d'un grand poids pour régler la conduite des nations. Ces écrivains, en posant leurs maximes, n'étaient influencés ni par des préjugés nationaux, ni par des intérêts particuliers; ils raisonnaient sur de grands principes, et avec des vues larges, de l'état des nations; et, en comparant le résultat de leurs propres réflexions avec les leçons enseignées par l'expérience des siècles précédents, ils établissaient le système qu'ils regardaient comme étant de la plus grande utilité et d'une application universelle.

M. Pitt se plaignit d'avoir été présenté sous un faux jour quant à ses précédentes déclarations concernant l'objet de la guerre. Lorsque la stricte neutralité observée par l'Angleterre envers la France fut mentionnée, aucune agression n'avait alors été dirigée par la dernière contre la première puissance.

Lorsque les circonstances furent changées, les mêmes principes ne purent plus être appliqués. Si une nation étrangère, divisée en deux parties, découvrait des intentions hostiles à l'égard d'une autre nation, il serait certainement permis à cette autre de diriger tous ses efforts pour les opposer l'une à l'autre; et si la continuation d'un système particulier était la cause de cette inimitié, une intervention pour détruire ce système serait à plus forte raison justifiable. Tel était précisément l'état de la question entre la France et l'Angleterre. Pendant l'année précédente, cette intervention avait été avouée et admise comme un motif légitime d'action, et l'on ne pourrait nier qu'il ne fût applicable lorsqu'une nouvelle scène se présenta, marquée par des événements encore plus extraordinaires. Les affaires en étaient venues alors à une telle crise, qu'il n'hésitait pas à déclarer que tant que ce système continuerait, la paix était moins désirable qu'une guerre avec toutes les chances de mauvaise fortune qu'on pourrait imaginer[1].

Le 26 janvier 1795, M. Grey (depuis Earl Grey) fit une proposition à la chambre des communes, pour déclarer que « la chambre devait émettre l'opinion que l'existence de l'état présent du gouvernement de la France ne devait pas être alors considéré comme fermant la porte à toutes négociations pour la paix. » Lorsque M. Grey avait annoncé son intention de faire cette proposition, M. Pitt avait déclaré qu'il était prêt à discuter la question comme elle était posée. Mais dans le cours de la discussion, M. Pitt proposa, comme amendement, « de déclarer la résolution de la chambre de soutenir le roi dans la poursuite d'une guerre juste et nécessaire, et de prier Sa Majesté d'employer les ressources du pays pour poursuivre cette guerre avec vigueur, et d'une manière efficace, jusqu'à ce que la paix pût être établie à des conditions justes et honorables avec un gouvernement en France capable

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXX, pp. 1251—1279.

de maintenir les relations accoutumées de la paix et de l'amitié avec les autres nations.»

Pour soutenir cet amendement, il fit observer que la restauration de la monarchie en France sur les anciens principes n'avait jamais été déclarée par Sa Majesté, par les ministres ou par le parlement, comme une condition de paix *sine qua non*. Il avait été déclaré que le gouvernement anglais n'avait aucun désir de s'immiscer aux affaires intérieures de la France, et qu'aussi longtemps que ce dernier pays s'était abstenu de s'immiscer aux affaires des autres nations, et jusqu'à ce que les hostilités eussent commencé, l'Angleterre avait adhéré strictement à cette déclaration, et s'était abstenue de toute intervention de cette nature. Quand cette intervention eut lieu, ce qui fut justifié par tous les principes du droit des gens, elle se renferma dans les strictes limites d'intervention absolument nécessaires pour sa propre sécurité et celle de l'Europe. Qu'on avait cherché à donner une fausse interprétation des expressions dont il se servit dans d'autres occasions, au sujet de la restauration de la monarchie en France, qu'il ne regardait aucunement comme un *sine qua non* au rétablissement de la paix. Et qu'ainsi il ne s'était pas contenté de s'opposer simplement à la résolution proposée à la chambre, mais qu'il avait été conduit dans son amendement à substituer le langage que, suivant son avis, il convenait au parlement de tenir, comme le plus applicable au sujet [1].

A l'ouverture de la session du parlement anglais, en octobre 1795, le discours du roi annonça «que le trouble et l'anarchie qui avait régné en France, avaient amené une crise dont il était, quant à présent, impossible de prévoir l'issue; mais qui, selon toutes probabilités humaines, doit produire des conséquences d'une haute importance pour les intérêts de l'Europe.»

Le ministre interpréta cette déclaration comme signifiant,

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXXI, p. 1212.

que, lorsque la nouvelle constitution de la France serait mise en activité, avec l'assentiment de la nation, de manière à permettre à son pouvoir législatif de parler comme représentant la nation, l'Angleterre devait se tenir prête à négocier avec la France, sans avoir égard à la forme ou à la nature de son gouvernement. En conséquence de cette application, un message de la couronue fut envoyé à la chambre, le 9 décembre, déclarant «que la crise qui existait au commencement de la session avait amené un état de choses tel que Sa Majesté pourrait se rendre aux dispositions que l'ennemi pourrait manifester, à ouvrir une négociation, avec le plus ardent désir d'accélérer son effet le plus complet, et de conclure un traité de paix générale aussitôt qu'il pourrait être effectué à des conditions justes et désirables pour Sa Majesté et pour ses alliés. »

En même temps, la Prusse, l'Espagne et la Hollande s'étaient séparées de la coalition continentale, et avaient fait, chacune séparément, leur paix avec la république française. La première puissance resta neutre; les deux autres devinrent les alliées de la France. Les traités de Bâle, avec la Prusse et l'Espagne, furent suivis de celui de Campo-Formio avec l'Autriche; et des négociations pour la paix furent enfin ouvertes entre l'Angleterre et la France, d'abord à Paris en 1796, et ensuite à Lille en 1797. Dans cette dernière négociation la question de l'intervention dans les affaires intérieures de la France fut entièrement écartée, et les discussions roulèrent exclusivement sur la question de déterminer si l'Angleterre rendrait, sans compensation, à la France et à ses alliés, les acquisitions de territoire que l'Angleterre avait faites dans les colonies françaises, hollandaises et espagnoles pendant la guerre.

A l'établissement du consulat en 1799, des ouvertures furent faites de la part de la France, pour rétablir la paix entre les deux pays, dans la lettre si bien connue, adressée par le

premier consul au roi d'Angleterre. Dans la réponse, envoyée par lord Grenville à M. de Talleyrand, le 4 janvier 1800, et qui rejetait ces ouvertures, il était déclaré que le meilleur et le plus naturel gage de cette sécurité, qui faisait l'objet de la guerre de la part de l'Angleterre, serait la restauration de cette dynastie de princes qui pendant tant de siècles avaient maintenu la nation française dans un état de prospérité au dedans et de considération au dehors. Un événement de cette nature écarterait tous les obstacles aux négociations de la paix; il confirmerait à la France la paisible jouissance de son ancien territoire, et donnerait à toutes les autres nations de l'Europe cette sécurité que, sans cela, elles seraient forcée de chercher par d'autres moyens. Mais, quelque désirable que fût un tel événement, aussi bien pour la France que pour le monde entier, ce n'était point à ce mode exclusivement que Sa Majesté Britannique limitait la possibilité d'assurer une paix solide et durable. Elle n'avait pas la prétention de prescrire à la France qu'elle devait être la forme de son gouvernement, ni dans quelles mains elle devait placer l'autorité nécessaire pour conduire les affaires d'une grande et puissante nation. Sa Majesté n'envisageait que la sécurité de ses états, de ceux de ses alliés, et la sécurité générale de l'Europe. Quand elle jugerait que cette sécurité pourrait, de quelque manière, être atteinte, soit comme résultant de la situation intérieure de la France, situation qui avait fait naître le danger; soit de toute autre circonstance de quelque nature qu'elle fût, mais propre à obtenir les mêmes résultats, elle s'empresserait de saisir l'occasion de concerter avec ses alliés les moyens d'obtenir une pacification générale et immédiate.

M. de Talleyrand, dans sa réplique à cet office, déclarait que le premier consul ne pouvait douter que Sa Majesté Britannique ne reconnût le droit des nations de choisir la forme de leur gouvernement, puisque c'était d'après l'exercice de ce droit qu'elle portait sa couronne; mais que le premier consul

n'avait pu comprendre comment, à ce principe fondamental, sur lequel reposait l'existence des sociétés politiques, le ministre anglais pouvait ajouter des insinuations qui tendaient à une intervention directe dans les affaires intérieures de la république, et qui n'étaient pas moins injurieuses pour la France et son gouvernement, que ne seraient, pour l'Angleterre et son roi, une invitation de rétablir le gouvernement républicain dont l'Angleterre avait adopté les formes au milieu du siècle dernier, ou bien une exhortation à rappeler sur le trône cette famille que sa naissance y avait placée, et qu'une révolution avait forcée d'en descendre. La réplique ajoutait encore que, si à une époque peu éloignée (faisant allusion aux négociations de Paris et de Lille), et quand le système constitutionnel de la république ne présentait ni la force ni la solidité qu'il a à présent, Sa Majesté Britannique se croyait en état d'inviter à une négociation et à des conférences pacifiques, comment était-il possible qu'elle ne s'empressât pas de renouer les négociations auxquelles la situation présente et réciproque des affaires promettait de rapides progrès? [1]

§ 4. Droit des gens maritime pendant les guerres de la révolution française.

On pouvait s'attendre à ce qu'une guerre de principes et de passions aussi étendue et aussi opiniâtre que celle qui agitait alors l'Europe, et qui s'étendait même à ses colonies dans le Nouveau-Monde, amènerait avec elle de grandes entraves pour le commerce et l'industrie des nations paisibles qui désiraient garder la neutralité dans ce terrible conflit. Bientôt après la déclaration de la guerre maritime, l'Angleterre concerta avec ses alliés, la Russie, l'Espagne, la Prusse et l'Autriche, les moyens de fermer leurs ports aux vaisseaux français, et de ne pas permettre l'exportation, de ces ports, pour la France, d'aucune munition de guerre, ni munition navale, ni blés, ni grains, ni viande salée, ni d'autres provisions de bouche; et d'employer tous les moyens en leur pouvoir pour

[1] *Parliamentary History of England*, vol. XXXIV, pp. 1197—1202.

nuire au commerce de la France, et pour réduire cette puissance par ces moyens à de justes conditions de paix. Les parties contractantes s'engagèrent de réunir tous leurs efforts pour empêcher que, dans cette occasion d'un intérêt commun à tout état civilisé, les autres puissances, qui ne participeraient pas à la guerre, ne donnassent, en conséquence de leur neutralité, aucune protection quelle qu'elle fût, directe ou indirecte, au commerce ou aux propriétés françaises, soit sur mer, soit dans les ports de la France[1].

La Convention nationale publia, le 9 mai 1793, un décret portant que, puisque le pavillon neutre n'était pas respecté par les ennemis de la France, et que les cargaisons de blé, chargées sur des vaisseaux neutres dirigés vers la France, avaient été saisies par le gouvernement anglais, afin d'exercer contre eux le droit de préemption, les armateurs français étaient autorisés à arrêter et amener dans les ports de la république les vaisseaux neutres chargés, soit de comestibles appartenants à des neutres et destinés à des ports ennemis, soit de marchandises appartenantes aux ennemis, les premiers pour être remboursés sur le pied de leur valeur dans le lieu où ils étaient destinés, et les secondes pour être confisquées comme de bonne prise. Dans tous les cas, les navires neutres devaient être relâchés du moment où le déchargement de leurs cargaisons aurait été effectué, avec le payement du fret, et une juste indemnité pour leur détention. Ce décret devait cesser d'avoir son effet, aussitôt que les puissances auraient déclaré libres, quoique destinés pour les ports de la république, les comestibles appartenants aux neutres, et les marchandises appartenantes aux Français et chargées à bord des navires ennemis[2].

[1] MARTENS, *Recueil des traités*, vol. V, pp. 441—477, 485—489.

[2] *Code de prises*, vol. II, pp. 136—140. ED. GUICHARD, *Thermidor an VIII.*

§ 5. Ordres du conseil anglais du 8 juin et du 6 novembre 1793.

Le 8 juin 1793, de nouvelles instructions furent données aux armateurs anglais, les autorisant :

1° A se saisir de tous vaisseaux chargés de blé ou de farine, destinés pour un port de la France, ou pour tout port occupé par les armées françaises, et de les envoyer dans un port anglais, afin d'assujettir leurs cargaisons au droit de préemption.

2° De se saisir de tous vaisseaux que l'on trouverait essayant d'entrer dans un port bloqué, et de les envoyer dans un port anglais, avec leurs cargaisons, pour y subir la confiscation comme de bonne prise, excepté les vaisseaux du Danemark et de la Suède, que l'on empêcherait d'entrer à la première tentative, mais qui à la seconde seraient envoyés dans un port anglais pour y être confisqués comme de bonne prise.

3° Lorsque les vaisseaux neutres, destinés pour les ports bloqués, prouveraient par leurs papiers qu'ils sont sortis des ports de leur pays respectif avant que la déclaration du blocus y fut connue, le blocus devait leur être notifié, et ils ne devaient point être capturés, à moins qu'ils ne persistassent dans leur tentative d'entrer dans les ports bloqués; dans ce cas ils étaient soumis à la confiscation, aussi bien que tous les vaisseaux qui auraient fait voile vers ces ports après que le blocus aurait été connu dans les pays d'où ils venaient, comme aussi les vaisseaux qui pendant leur voyage auraient été instruits du blocus d'une manière quelconque, et qui persisteraient néanmoins à entrer dans les ports bloqués.

Le 6 novembre 1793, de nouvelles instructions parurent, ordonnant aux armateurs anglais d'envoyer dans un port d'Angleterre tous les vaisseaux chargés des produits des colonies appartenants à la France, ou transportant des provisions, ou autres secours, destinés à l'approvisionnement de ces colonies.

Cet ordre ressuscitait la règle de la guerre de 1756, relative au commerce des colonies ennemies, que, comme nous

l'avons déjà dit, on avait laissé dormir pendant la guerre de l'indépendance de l'Amérique du Nord. Elle fut de nouveau modifiée par des instructions données le 8 janvier 1794, qui autorisaient les armateurs anglais à capturer :

1° Tous les vaisseaux, avec leurs cargaisons, venant des colonies françaises aux Antilles, et destinés à un port de l'Europe.

2° Tous les vaisseaux chargés des produits desdites colonies et appartenants à des sujets français, à quelque port qu'ils fussent destinés.

3° Tous les vaisseaux que l'on trouverait faisant tentative d'entrer dans un port de ces colonies bloqué par l'Angleterre ou ses alliés.

4° Tous les vaisseaux chargés de munitions militaires ou navales, et destinés à un port desdites colonies, pour être jugés avec leurs cargaisons selon le droit des gens.

Les puissances maritimes, dont la navigation et le commerce étaient principalement froissés par ces mesures, furent la Suède, le Danemark et les États-Unis d'Amérique.

La mort de Gustave III, en mars 1792, priva la coalition contre la France d'un de ses chefs les plus chevaleresques, sinon le plus habile; et la Suède revint, sous l'administration du régent, le duc de Sudermanie, à sa position naturelle de puissance paisible et neutre.

Le Danemark, guidé par les conseils sages et prudents de son grand homme d'état, le comte André de Bernstorff, adhéra encore à cette politique pacifique, qu'elle avait suivie dans les trois dernières guerres maritimes de 1740, 1756 et 1778.

Les cours de Londres, de Saint-Pétersbourg et de Berlin firent des représentations à celles de Stockholm et de Copenhague, justifiant les mesures extraordinaires adoptées par les puissances belligérantes, par le caractère exceptionnel de la guerre qui permettait de s'écarter des maximes ordinaires du droit international. Dans la note présentée par le ministre

anglais à Copenhague, M. Hailes, au comte de Bernstorff, on disait qu'un des moyens les plus efficaces pour réduire la France à de justes conditions de paix, était de l'empêcher de remédier, par des importations, à la disette naturellement résultant de ce qu'elle avait fait pour armer contre les autres gouvernements, et contre la tranquillité générale de l'Europe, toute la classe laborieuse de la nation française. C'était un principe reconnu par tous les publicistes, que ces importations peuvent être légalement empêchées, quand on espère pouvoir réduire son ennemi par la famine. Elles peuvent l'être, bien plus encore, quand la détresse de cet ennemi n'est occasionnée que par les moyens dont il s'est servi pour nous nuire; et il était incontestable que ce cas, d'un genre absolument nouveau, ne pouvait être jugé d'après des principes et des règles établies pour les cas des guerres poursuivies selon l'usage ordinaire des souverains européens.

Le comte de Bernstorff, dans sa réponse à cette note datée du 28 juillet 1793, contestait le principe, que le caractère extraordinaire de la guerre faite au gouvernement révolutionnaire établi en France pût changer le droit des gens, c'est-à-dire l'obligation des traités pour les neutres; ou que les concessions réciproques pussent être considérées comme des faveurs ou des priviléges; ou que deux ou plusieurs puissances belligérantes pussent faire entre elles des arrangements, aux dépens d'une troisième puissance neutre, afin de jeter sur cette dernière une part du fardeau ordinaire d'un état de guerre. Le Danemark, comme puissance neutre, protesta contre cet ordre du conseil anglais du 8 juin, comme une infraction manifeste des traités entre elle et l'Angleterre, qui déclaraient expressément que les blés, et autres munitions de bouche, ne pouvaient pas être considérés comme contrebande de guerre. Cet ordre ne pouvait non plus se concilier avec les principes du droit des gens universel. Une puissance neutre remplissait ses devoirs en ne s'écartant jamais, ni de l'im-

partialité la plus stricte, ni du sens avoué des traités. Les cas où sa neutralité deviendrait plus utile à une des parties belligérantes, ne la regardaient pas. Cela pourrait dépendre des circonstances variables du moment; les pertes et les avantages se compensaient dans la suite du temps. Aussi longtemps que le commerce en comestibles avec la France était limité à des spéculations particulières, il devait être regardé comme un commerce innocent, même si le gouvernement était l'acheteur, sauf le cas des contrats dérogeant à des traités spéciaux [1].

La note présentée par le ministre de Russie à Copenhague, M. de Krudener, le 10 août 1793, annonçait que l'impératrice Catherine avait équipé une flotte, pour croiser dans la mer Baltique et dans la mer du Nord, afin d'intercepter la navigation et le commerce des rebelles français, et de protéger les côtes contre leurs pirateries et leurs brigandages, avec ordre de saisir tous vaisseaux sous le soi-disant pavillon national français, ou sous tout autre qu'ils oseraient arborer, et d'arrêter dans sa route tout bâtiment neutre chargé pour les ports de France, l'obligeant de rebrousser chemin ou de gagner quelque port neutre. Qu'après toutes les preuves que Sa Majesté Impériale avait données de ses soins généreux et désintéressés pour assurer les droits des neutres en temps de guerre, elle ne pouvait point être soupçonnée de vouloir déroger à ce système bienfaisant et salutaire, attendu qu'il n'était nullement applicable à la circonstance présente. Pour démontrer cette assertion, il suffisait de dire que les usurpateurs du gouvernement en France, après avoir tout bouleversé chez eux, après avoir trempé leurs mains parricides dans le sang de leur roi, s'étaient déclarés par un décret solennel les amis et les protecteurs de tous ceux qui oseraient entreprendre des attentats et des crimes semblables aux leurs dans les autres états, et leur avaient non-seulement promis toute assis-

[1] MARTENS, *Causes célèbres du droit des gens*, vol. II, pp. 337—353.

tance, mais ils avaient en effet attaqué à main armée la plupart des puissances qui les avoisinent. Par cela même ils s'étaient constitués en état de guerre vis-à-vis de toutes les puissances que l'Europe renferme; et dès lors la neutralité ne pouvait avoir lieu là où la prudence obligeait de dissimuler le parti que l'intérêt général dictait. S'il y avait des puissances auxquelles leur situation ne permettait pas de faire cause commune contre l'ennemi de la sûreté des nations, il était juste qu'elles y concourussent par d'autres moyens qui étaient en leur pouvoir, et nommément par celui de l'interruption de tout commerce et de toute communication avec les perturbateurs du repos public. Le cabinet russe proposa donc à celui du Danemark de refuser l'escorte à tous les vaisseaux destinés pour la France et d'ordonner à tous les vaisseaux danois de se soumettre à la visite par les vaisseaux de guerre de la Russie.

En réponse à cette proposition, le comte de Bernstorff disait que le Danemark était déterminé à ne point protéger par des convois les vaisseaux danois destinés pour la France, et qu'il ne réclamait pas le droit de porter des munitions navales dans ce pays; que le commerce de grains, limité comme il l'était alors, était un objet presque nul pour la cause que Sa Majesté Impériale avait embrassée, mais qu'il ne l'était pas pour le Danemark, puisque le sacrifice de ses droits, de son indépendance et de ses traités y était attaché; que Sa Majesté Danoise ne se permettrait pas cependant d'entrer dans une discussion formelle à cet égard, Sa Majesté Impériale ayant refusé le seul juge qu'elle pût reconnaître, *le droit des gens universel et particulier;* que ne pouvant par conséquent plus en appeler à celui-ci, elle ne voulait en appeler qu'à l'équité et à l'amitié de Sa Majesté Impériale, cimentées par tant d'années et par des preuves réciproques; ce qu'elle faisait avec d'autant plus de confiance qu'elle croyait lui avoir donné une preuve bien forte et décisive de la sienne, en ne faisant

pas usage de son droit incontestable, de réclamer pour la liberté de la navigation l'appui qui lui était dû par les traités les plus solennels, et qui lui avait été proposé par Sa Majesté Impériale elle-même.

La Suède considérait l'ordre du conseil anglais du 8 juin 1793 sous un point de vue plus favorable, parce qu'elle avait stipulé par son traité de commerce avec l'Angleterre, en 1661, de considérer les munitions de bouche comme contrebande. L'ordre du conseil, qui les soumettait simplement à l'exercice du droit de préemption, était regardé par elle comme un adoucissement à la rigueur de la règle de confiscation qui pourrait être strictement appliquée au commerce suédois. Cette circonstance ne l'a pas empêché cependant de se joindre au Danemark dans la convention signée à Copenhague le 27 mars 1794, pour la protection du commerce neutre des deux nations. Par cette convention, les deux souverains déclaraient leur intention de conserver la plus parfaite neutralité pendant la guerre, ne réclamant aucun autre privilége commercial que ceux qui étaient stipulés dans leurs traités respectifs avec les puissances belligérantes, ou, dans les cas non prévus par les traités, les droits qui étaient fondus dans la loi universelle des gens. Il avait été aussi pourvu à la formation d'une escadre combinée qui devait stationner dans le Sund, mais qui ne pouvait assurément préserver le commerce du Danemark et de la Suède des vexations dans les mers plus éloignées [1].

L'ordre du conseil anglais du 8 juin 1793, était particulièrement nuisible aux États-Unis d'Amérique, parce qu'il restreignait une branche très-importante de leur commerce accoutumé des productions de leur pays. Dans les instructions données au ministre américain à Londres, en date du 7 septembre, 1793, par M. Jefferson, alors secrétaire d'état pour les

[1] MARTENS, *Causes célèbres du droit des gens,* vol. II, pp. 354—363.

affaires étrangères, il était dit que la raison et l'usage avaient établi que quand deux nations se font la guerre entre elles, les autres nations qui préfèrent rester en paix conservent leur droit naturel de continuer leur agriculture, leurs manufactures et leurs occupations habituelles; de transporter les produits de leur industrie comme de coutume, pour faire des échanges avec toutes les nations neutres ou belligérantes; d'aller et de venir librement sans qu'on puisse les molester; en un mot, que la guerre qui avait lieu entre les autres états serait pour eux comme si elle n'existait pas. Les nations neutres s'étaient soumises à deux restrictions à ce droit naturel, c'est-à-dire celle de ne point fournir à l'une des parties les choses nécessaires à la guerre, de nature à faire du tort à l'autre, et de ne rien envoyer à une place bloquée par son ennemi. La liste de ces objets qui pourraient être regardés comme contrebande de guerre, avait été si bien définie dans des traités, qu'il ne pouvait guère y avoir de doutes sur cette question. Le blé et la farine n'avaient jamais été compris dans cette énumération, et conséquemment ils demeuraient des articles de libre commerce. Une culture qui, comme celle de la terre, donnait du travail à une si grande partie du genre humain, ne pouvait jamais être suspendue, lorsque deux nations quelconques s'avisaient de se faire la guerre. L'état de guerre alors existant ne donnait aucun droit légitime à l'une des puissances belligérantes d'interrompre l'agriculture des États-Unis, ou l'échange paisible de leurs productions avec les autres nations. Si une nation quelconque avait le droit de fermer à leurs productions tous les ports de la terre, excepté les siens et ceux de ses amis, elle pourrait aussi fermer ceux-là, et empêcher ainsi l'exportation de tous ses produits [1].

Dans le traité de commerce et de navigation conclu entre l'Angleterre et les États-Unis, l'année 1794, il fut stipulé (ar-

[1] *American State Papers*, vol. I, p. 394.

ticle 18) que sous la dénomination de contrebande on devait comprendre les munitions militaires et navales, «excepté le fer brut, et les planches de sapin.» L'article continue à stipuler qu'en «considération de la difficulté de s'accorder à préciser les cas dans lesquels les munitions de bouche, et autres objets qui ne sont pas généralement de contrebande, peuvent être regardés comme tels, il fallait prévenir les inconvénients et malentendus qui pourraient naître de cette source; qu'ainsi il était convenu que, lorsque lesdits objets deviendront contrebande suivant le droit des gens existant, et seront pour cette raison saisis, ils ne seront pas confisqués, mais les propriétaires recevront une juste et prompte indemnité, et les armateurs, ou, à leur défaut, le gouvernement en vertu de l'autorité duquel ils agissent, payeront aux maîtres ou propriétaires desdits navires la valeur entière de ces marchandises, avec un profit de marchand raisonnable, et le montant du fret, et une indemnité pour la détention des navires.»

L'ordre du conseil du 8 juin 1793 avait été révoqué avant la signature de ce traité; mais, avant de le ratifier, le gouvernement anglais fit paraître, au mois d'avril 1795, un nouvel ordre du conseil, donnant pour instruction aux croiseurs d'arrêter tous les vaisseaux chargés, en tout ou en partie, de blé ou de farine et d'autres munitions de bouche destinés pour un port français quelconque, de les envoyer dans un port d'Angleterre, afin que les cargaisons pussent être achetées pour le compte du gouvernement anglais.

Ce dernier ordre fut révoqué plus tard, et la question de sa légalité devint le sujet d'une discussion devant une commission mixte, constituée par le traité pour décider sur les réclamations des citoyens des États-Unis, par suite de captures et confiscations irrégulières ou illégales de leurs propriétés sous l'autorité du gouvernement anglais. L'ordre du conseil fut justifié par deux motifs :

[1] MARTENS, *Recueil*, vol. V, p. 674.

1° Que l'ordre fut publié lorsqu'il y avait une perspective de réduire par la famine l'ennemi à des conditions, et que dans un tel état de choses les comestibles destinés pour les ports de l'ennemi deviennent de contrebande ou de quasi-contrebande; que le gouvernement anglais était ainsi autorisé à les saisir, sous la condition de payer le prix de facture, un profit marchand raisonnable, le fret, et une juste indemnité pour la détention du navire.

2° Que l'ordre était justifié par la nécessité, la nation anglaise étant en ce moment menacée de la disette.

La première de ces propositions s'appuyait non-seulement sur le droit général des gens, mais aussi sur l'article indiqué ci-dessus du traité entre l'Angleterre et les États-Unis.

La preuve de l'existence de ce prétendu principe du droit des gens était tirée principalement du passage suivant de Vattel : « Les choses qui sont d'un usage particulier pour la guerre, et dont on empêche le transport chez l'ennemi, s'appellent *marchandise de contrebande.* Tels sont les armes, les munitions de guerre, les bois, et tout ce qui sert à la construction et à l'armement des vaisseaux de guerre, les chevaux, et les vivres même, en certaines occasions où l'on espère de réduire l'ennemi par la faim [1]. »

En réponse à cette citation, il fut dit qu'il suffisait d'énoncer que cette citation était épuivoque et indéfinie, l'auteur n'indiquant pas quelles sont les circonstances dans lesquelles on peut soutenir *qu'il y a des espérances de réduire l'ennemi par la famine.* Que ce n'était pas contredire l'autorité de Vattel que d'affirmer que ces espérances devaient être fondées sur une chance ordinaire et palpable d'effectuer la réduction de l'ennemi, par cette mesure rigoureuse de guerre, et que de telles chances ne sont point admises par le droit des gens, excepté dans certains cas définis, tel qu'un siége, un blocus

[1] VATTEL, *Droit des gens*, liv. III, chap. 7, § 112.



ou l'investissement d'une place particulière. Cette réponse paraîtrait encore plus satisfaisante en comparant le passage indiqué ci-dessus avec les opinions plus précises des autres écrivains respectables sur le droit international, au moyen desquels on pourrait découvrir ce que Vattel ne prétend pas expliquer, c'est-à-dire la combinaison des circonstances auxquelles son principe est applicable ou susceptible d'être appliqué.

Mais il n'y avait aucune nécessité de s'en rapporter entièrement à cette réponse, puisque Vattel pouvait fournir lui-même un commentaire assez précis sur le texte vague qu'il avait fourni. Le seul exemple donné par ce publiciste de l'application de son principe général fut celui qu'il avait tiré de Plutarque, et qui était également cité par Grotius. «Démétrius, comme dit Grotius, tenait l'Attique par l'épée. Il avait pris la ville de Rhamnus dans l'intention de causer une famine dans Athènes, et il avait presque accompli son dessein, quand un vaisseau chargé de comestibles essaya de secourir la ville.» Vattel parle de cela comme d'un cas dans lequel les comestibles étaient de contrebande (sect. 17), et quoiqu'il ne fasse pas usage de cet exemple dans l'intention de rendre plus spécifique le passage cité ci-dessus; cependant, comme il n'en mentionne pas d'autres auxquels il puisse s'en rapporter, il est tout à fait évident qu'il n'avait pas l'intention de pousser la doctrine de contrebande spéciale plus loin que cet exemple ne le permettait.

Il fallait aussi observer que dans la section 113, il établit expressément que toutes les marchandises de contrebande doivent être confisquées, y comprenant comme de raison celles qui appartiennent à cette catégorie selon les circonstances dont il avait parlé à la fin de la section 112. Mais personne ne prétendait que l'Angleterre pouvait avoir confisqué de plein droit les cargaisons saisies d'après l'ordre de 1795; et néanmoins si les saisies faites d'après cet ordre tombaient dans

les limites de la règle posée par Vattel, la confiscation des cargaisons saisies aurait été justifiable. Il avait été longtemps établi que toutes les marchandises de contrebande sont sujettes à la confiscation par le droit des gens, soit qu'elles fussent de contrebande de leur nature, soit qu'elles le devinssent par les circonstances, et même dans les premiers temps, où cette règle n'était pas si bien établie, nous trouvons que les nations qui cherchaient une exemption de confiscation n'ont jamais prétendu s'appuyer sur des raisons spécialement applicables à aucune description particulière de contrebande, mais sur des raisons générales qui embrassaient tous les cas de contrebande, de quelque nature qu'elle fût. Comme il était donc admis que les cargaisons en question n'étaient pas sujettes à la confiscation, comme contrebande, il était manifeste que la circonstance qui donna naissance à cet ordre du conseil ne pouvait pas avoir été telle que Vattel l'avait en vue, ou, en d'autres termes, que les cargaisons n'étaient pas devenues du tout contrebande, dans le sens vrai de son principe, ou de tout autre principe reconnu dans le droit général des gens.

L'autorité de Grotius fut aussi citée à l'appui de cette proposition, et la même réponse lui fut donnée que dans les observations que nous avons déjà faites sur la doctrine de contrebande [1].

On ajouta que dans son troisième livre (chapitre 7, sect. 1), en récapitulant ce qu'il avait dit précédemment sur ce sujet, Grotius explique sa doctrine de nécessité, et confirme très-explicitement l'interprétation qu'on avait donnée aux textes déjà cités. Rutherforth, dans son commentaire sur Grotius (liv. III, chap. I, sect. V), expliquait aussi ce qu'il y dit du droit de saisir les comestibles pour la raison de nécessité, et il supposait que son intention était que la saisie ne pouvait être

[1] Voyez première période, § 14.

justifiable sous ce point de vue, « à moins que l'exigence des affaires ne fût telle que nous ne puissions pas faire autrement [1].

Bynkershoek aussi limitait le droit de saisir les marchandises qui ne sont pas généralement contrebande de guerre, et entre autre les munitions de bouche, aux cas mentionnés ci-dessus [2].

Il paraissait donc, qu'en tant que l'autorité des publicistes puisse influencer la question, l'ordre du conseil de 1795 ne pouvait s'appuyer sur aucune juste notion de contrebande, et sous ce point de vue il ne pouvait pas non plus être justifié par la raison ou l'usage approuvé des nations.

Si le simple espoir, quelque peu fondé qu'il fût en apparence, de nuire à son ennemi, ou de le réduire en interdisant au port non assiégé ou bloqué le commerce des neutres quant aux articles de provisions (qui en elles-mêmes ne sont pas plus de contrebande que les marchandises ordinaires), autorisait cette interruption de commerce, il s'ensuivrait qu'une puissance belligérante pourrait en tout temps empêcher, sans siége ou blocus, tout commerce avec son ennemi; puisqu'il y a en tout temps raison de croire qu'une nation, n'ayant que peu ou point de vaisseaux marchands, pourrait être tellement affaiblie, les autres nations étant empêchées de commercer avec elle, qu'une telle interdiction pourrait devenir un moyen puissant de la réduire aux extrémités. Le principe était si vaste dans sa nature, que sous ce rapport il était incapable de recevoir aucune limitation. Il n'y avait pas de distinction solide, en envisageant ainsi le principe, entre les provisions et beaucoup d'autres articles. Les hommes devaient être habillés aussi bien que nourris, et souvent la privation des objets de simple commodité est vivement sentie par ceux auxquels l'habitude en a fait une nécessité. Une nation doit être affaiblie

[1] RUTHERFORTH, *Institutes*, vol. II, liv. 2, chap. IX, § 19.
[2] BYNKERSHOEK, *Q. J. publ.*, lib. I, cap. 9.

et appauvrie à mesure qu'elle est privée de son commerce accoutumé avec les autres états, et s'il est permis à une puissance belligérante de violer la liberté du commerce neutre à l'égard de tout article qui n'est pas de contrebande en soi, dans l'espérance de nuire à son ennemi, ou de l'amener à des conditions par la saisie de cet article et de l'empêcher d'arriver dans ses ports; pourquoi, dans le même désir de nuire, ne pourrait-elle pas couper, autant que possible, par des captures, toute communication avec l'ennemi, et ainsi abattre à la fois son pouvoir et ses ressources?

Quant au 18me article du traité de 1794 entre les États-Unis et l'Angleterre, il avait évidemment laissé la question dans l'état où il l'avait trouvée: les deux parties contractantes ne pouvant s'accorder sur une définition des cas où les provisions et les articles qui ne sont généralement pas de contrebande peuvent être regardés comme tels (le gouvernement américain voulant limiter ce principe aux seuls objets destinés aux places assiégées, bloquées ou investies, tandis que le gouvernement anglais maintenait qu'il fallait l'étendre à tous les cas où l'on peut espérer de réduire l'ennemi par la famine), ces deux parties s'entendirent pour stipuler »que lorsque lesdits objets deviennent de contrebande suivant le droit des gens, et sont pour cette raison saisis, ils ne seront pas confisqués,» mais que les propriétaires seront complètement indemnisés de la manière prévue dans ledit article. Quand le droit des gens, existant à l'époque où le cas se présente, prononce que les articles sont de contrebande, ils peuvent être saisis pour cette raison; autrement ils ne peuvent pas être saisis. De cette manière chaque partie eut la liberté de décider si le droit des gens dans ce cas se prononçait pour la contrebande ou contre, et aucun des deux n'était obligé de subir le jugement de l'autre. Si l'une des parties, sous le faux prétexte d'être autorisée par le droit des gens, faisait une

saisie, l'autre avait toute liberté de la contester, d'en appeler à ce droit des gens, et, s'il le trouvait convenable, d'avoir recours aux représailles et à la guerre.

Quant au second prétexte dont on cherchait à se prévaloir pour justifier l'ordre du conseil, c'est-à-dire la *nécessité*, l'Angleterre étant alors menacée d'une disette, comme on prétendait, il fut répondu qu'on ne niait pas qu'une nécessité extrême pût justifier une telle mesure; il s'agissait seulement de déterminer si cette nécessité existait réellement, et sous quelles conditions le droit qu'elle donnait pourrait être exercé.

Grotius et les autres publicistes étaient d'accord pour déclarer qu'il était indispensable que la nécessité fût réelle et pressante, et qu'alors même elle ne donne pas le droit de s'approprier les biens des autres, tant que tous les autres moyens d'y pourvoir n'ont pas été essayés et trouvés insuffisants. Il ne pourrait être douteux qu'il y avait d'autres moyens d'éloigner le malheur dont l'Angleterre était menacée. L'offre d'un marché avantageux dans les divers ports du royaume aurait dû être un moyen efficace pour y attirer les produits des nations étrangères. Les négociants n'ont pas besoin d'être contraints d'entrer daus un commerce profitable; ils savent diriger leurs expéditions où l'intérêt les attire; et si cet attrait leur est présenté à temps, ils ne manqueront pas de s'y rendre. Mais aussi longtemps que les prix des grains sur les marchés d'Angleterre étaient inférieurs à ceux offerts dans les ports de son ennemi, pouvait-on s'étonner que les neutres cherchassent de préférence les derniers? Pouvait-on dire qu'elle fût autorisée sur la seule crainte de disette non réalisée à avoir recours au moyen violent de se saisir des provisions appartenant aux neutres? Après que cet ordre fut publié et exécuté, le gouvernement anglais a eu recours au moyen qu'il aurait dû employer auparavant: il a offert des primes pour encourager l'importation des marchandises dont

il avait besoin. La conséquence en fut que les neutres sont arrivés avec des cargaisons de blés au point que les marchés furent bientôt surchargés.

Sur ces considérants, une indemnité complète fut accordée par les commissaires nommés, d'après l'article 7 du traité de 1794, aux propriétaires des vaisseaux et des cargaisons saisis en vertu de l'ordre du conseil, tant pour la perte du marché que pour les autres suites de la détention [1].

§ 6. Discussion entre les gouvernements américain et français à l'égard du principe de vaisseaux libres, marchandises libres.

Nous avons déjà vu que les États-Unis, par leur traité de 1778 avec la France, avaient adopté le principe *de vaisseaux libres, marchandises libres.* Au commencement de la guerre maritime en 1793, M. Genêt, l'envoyé de la république française, se plaignit auprès du gouvernement américain de ce que des marchandises appartenantes aux Français eussent été saisies à bord des vaisseaux américains par des croiseurs anglais. Dans sa réponse à cette réclamation, M. Jefferson, secrétaire d'état pour les affaires étrangères, posait en principe que, d'après le droit des gens universel, les marchandises d'un ami, trouvées à bord du vaisseau d'un ennemi, sont libres, et les marchandises d'un ennemi à bord d'un vaissau ami, sont de bonne prise. D'après ce principe, il supposait que les croiseurs anglais avaient arrêté les propriétés des citoyens français trouvées à bord des vaisseaux américains dans les cas précités, et il avoua ne pas connaître de principe d'après lequel ou pourrait réclamer contre cette saisie. Il était vrai que plusieurs nations, désirant éviter les inconvénients de soumettre leurs vaisseaux à être arrêtés en mer, visités, et amenés dans les ports étrangers pour y être jugés, sous prétexte qu'ils étaient chargés de marchandises ennemies, avaient, dans quelques occasions, introduit par des traités spéciaux un autre principe entre eux, c'est-à-dire que les vais-

[1] Conclusions de M. W. Pinkney, un des commissaires de la commission mixte constituée par le traité de 1794, dans le cas du navire américain le NEPTUNE, M. S. *penes me.*



seaux ennemis rendraient leurs cargaisons ennemies, et les vaisseaux amis rendraient leurs cargaisons amies; principe beaucoup moins embarrassant pour le commerce, et également avantageux à toutes les parties pour le gain et pour la perte. Mais ceci était tout à fait l'effet de traités particuliers, modifiant dans ces cas spéciaux le principe général du droit des gens, et n'étant applicable qu'entre nations qui avaient consenti à cette modification. L'Angleterre avait en général adhéré au principe rigoureux, n'ayant pas accordé, autant qu'on pouvait s'en souvenir, la modification de permettre la propriété des marchandises de suivre celle du vaisseau, le seul exemple excepté de son traité avec la France [1]. Les États-Unis avaient adopté cette modification dans leurs traités avec la France, la Hollande, et la Prusse; et par conséquent, quant à ces puissances, les vaisseaux américains couvraient les marchandises de leurs ennemis, tandis que les Américains perdaient leurs propres marchandises à bord des vaisseaux de ces ennemis. Avec l'Angleterre, l'Espagne, le Portugal, et l'Autriche, ils n'avaient pas de convention à opposer à ce que ces quatre puissances agissent d'après le droit des gens commun, en considérant les marchandises ennemies comme de bonne prise même à bord des vaisseaux d'un ami. Et il ne paraissait pas que la France souffrît de cet état de choses, puisque si d'un côté elle perdait ses propres marchandises à bord des vaisseaux américains, quand elles y étaient saisies par l'Angleterre, l'Espagne, le Portugal, ou l'Autriche; de l'autre elle gagnait les marchandises américaines trouvées à bord des vaisseaux de l'Angleterre, de l'Espagne, du Portugal, de l'Au-

[1] M. Jefferson a été induit en erreur dans cette assertion, puisqu'il y avait au moins deux autres traités de l'Angleterre en vigueur, quand il écrivait, par lesquels cette puissance avait concédé la maxime de vaisseaux libres, marchandises libres, celui de 1654 avec le Portugal, et celui de 1674 avec la Hollande. (Voyez première période, § 14.)

triche, de la Hollande, et de la France; et il pouvait être affirmé avec certitude que les Américains avaient plus de marchandises embarquées à bord des vaisseaux de ces six puissances, que la France n'en avait sur leurs vaisseaux; et que par conséquent la France gagnait et l'Amérique perdait par le principe de leur traité. En effet les Américains perdaient de tous les côtés par l'application du principe: quand il était appliqué en leur faveur, c'était pour sauver les marchandises de leurs amis; quand il opérait contre eux, c'était pour perdre leurs propres marchandises; et ils devaient continuer de perdre de cette manière aussi longtemps que la règle n'aurait pas été généralement établie. Quand ils auraient réussi à l'établir avec toutes les nations, ils ne perdraient ni ne gagneraient, mais ils seraient moins exposés à des visites vexatoires en mer. Ils faisaient des efforts pour arriver à cet état de choses, mais ce résultat dépendait de la volonté des autres nations aussi bien que de leur propre volonté; ils ne pourraient l'atteindre qu'au moment où ces autres nations seraient prêtes à y concourir[1].

Par le traité de 1794 entre l'Angleterre et les États-Unis, art. 17, il fut stipulé «que dans tous les cas où des vaisseaux seront saisis ou détenus sur le juste soupçon d'avoir à bord des propriétés de l'ennemi, ou de transporter à l'ennemi des articles de contrebande, lesdits vaisseaux seront conduits au port le plus proche, ou le plus commode, et si on trouve sur ces vaisseaux des propriétés ennemies, la partie de la cargaison qui appartient à l'ennemi sera déclarée de bonne prise, le vaisseau sera relâché, et il lui sera permis de continuer son voyage avec le reste de sa cargaison[2].»

Le gouvernement français se plaignait, non-seulement, comme nous avons vu, que les marchandises de ses citoyens fussent enlevées des vaisseaux américains sans opposition de

[1] *American State Papers*, vol. I, p. 134.

[2] ELLIOT's *Diplomatic Code*, vol. I, p. 254.

la part du gouvernement américain; mais aussi que ce dernier eût, par son traité avec l'Angleterre, violé ses engagements antérieurs avec la France, d'après lesquels les principes de la neutralité armée de 1780 étaient reconnus.

A cette dernière allégation, il fut répondu de la part du gouvernement américain, qu'à l'époque de la signature du traité de 1778 la neutralité armée n'était pas encore formée, et que par conséquent l'état des choses sur lequel ce traité devait opérer ne pouvait être réglé que par le droit des gens préexistant, et indépendamment des principes de la neutralité armée. D'après ce droit préexistant, les vaisseaux libres ne rendaient pas les marchandises libres, et les vaisseaux ennemis ne rendaient pas les marchandises ennemies. La stipulation donc, contenue dans le traité de 1778, formait une exception à une règle générale, encore obligatoire dans tous les cas où elle n'était pas modifiée par des conventions particulières. Si le traité entre l'Angleterre et les États-Unis n'avait jamais été conclu, ou si ce traité n'eût contenu aucune stipulation applicable à cette matière, le droit des états belligérants n'en aurait pas moins existé. Le traité n'a pas établi un nouveau droit, il a seulement modifié et réglé l'exercice d'un droit déjà existant. Le désir d'établir le nouveau principe d'une manière universelle n'était senti plus vivement par aucune autre nation qu'il ne l'était par les États-Unis. Ces derniers ne perdaient pas de vue cet objet, et ils le poursuivraient par les moyens qu'ils jugeraient les plus convenables. Mais le désir d'établir un principe ne doit pas être confondu avec l'assertion que ce principe était déjà établi; et ils n'avaient jamais imaginé qu'ils devaient chercher à l'établir par la force, contre le gré de quelques-unes des puissances maritimes. Ils armeraient seulement pour défendre leurs propres droits: ni leur politique ni leur intérêt ne leur permettraient d'armer pour contraindre les autres à céder les leurs [1].

[1] Lettre des envoyés américains à Paris, MM. Marshall, Pinkney,

Le Directoire exécutif publia, le 2 mars 1796 (12 nivose an V), un arrêté par lequel il déclara que les États-Unis, par leur traité de 1794 avec l'Angleterre, avaient renoncé aux priviléges accordés par le traité de 1778 avec la France, et que les marchandises trouvées à bord des vaisseaux américains par les croiseurs français seraient de bonne prise. Cet arrêté comprit également dans la liste de contrebande les munitions navales, à l'exception du fer brut et des planches de sapin, comme il est stipulé dans le traité de 1794, en opposition aux stipulations du traité de 1778. Il confisqua tous les vaisseaux américains non munis du rôle d'équipage dans la forme voulue par le traité de 1778.

Une loi fut adoptée par les deux conseils de la république, le 18 janvier 1797 (29 nivose an VI), d'après laquelle tous les vaisseaux neutres chargés de marchandises ennemies devaient être saisis et confisqués comme de bonne prise.

Ces décrets, et d'autres ordonnances semblables, publiés sous le gouvernement du Directoire, encouragèrent la licence des corsaires français envers le commerce des neutres; cet état de choses fut encore aggravé par les abus dans l'exercice de la juridiction des tribunaux jugeant la validité des captures, jusqu'à l'établissement du conseil des prises en 1800. Les stipulations du traité de 1778 avec les États-Unis furent alors renouvelées par la convention de Morfontaine, et l'ordonnance de cette année, reconnaissant les principes qui sont devenus ensuite la base de la neutralité armée, fut établie comme la règle générale suivant laquelle les armateurs et tribunaux français devaient être guidés, quant aux nations neutres entre lesquelles et la France il n'existait point de conventions spéciales. Aussi longtemps que dura cette législation sage et modérée, et aussi longtemps que les décisions du nouveau conseil des prises furent dirigés par le savant et vertueux

et Gerry, à M. de Talleyrand, 17 janvier 1798. — WAITE's *State papers*, vol. IV, pp. 38—47.



magistrat dont le nom est identifié avec la formation du code civil de Napoléon, il n'y eut pas lieu de se plaindre de la part des neutres de l'application du code des prises par les tribunaux français. Mais à ce système de modération succédèrent malheureusement bientôt des mesures de violence consacrées dans les décrets impériaux de la France et les ordres du conseil de l'Angleterre, par lesquels ces deux puissances, revenant aux pratiques de la guerre dans les siècles de la barbarie, prohibèrent tout commerce neutre, sous prétexte de représailles contre leur injustice mutuelle, en établissant des blocus non reconnus par les vrais principes du droit maritime. Ces principes sont si bien développés dans le discours prononcé par feu M. Portalis, à l'installation du conseil des prises en 1800, que nous allons en citer quelques passages.

«La morale est obligatoire, pour les corps de nations comme pour les simples particuliers: elle est le droit commun de l'univers. Mais, entre les différents corps de nations, elle a peu de moyens de se faire observer; car ils vivent entre eux dans l'état de nature, c'est-à-dire dans cet état où chacun est arbitre souverain de ses actions, et juge suprême dans sa propre cause. De là les hostilités, les représailles, les guerres fréquentes qui ébranlent les empires et ravagent le monde.

»Un citoyen, indépendamment du soin de veiller à son bien particulier, doit travailler au bien public de sa patrie. Un état, indépendamment du soin de son gouvernement intérieur, est encore chargé de contribuer au bonheur de la société générale du genre humain. Faire, en temps de paix, le plus de bien, et, en temps de guerre, le moins de mal possible: voilà le droit des gens. Les principes de ce droit sont simples: mais, dans des temps de barbarie et d'ignorance, ils furent méconnus par des hommes livrés à des passions aveugles et déréglées. Dans nos temps modernes, ces passions ont été adoucies par une civilisation perfectionnée, mais la multitude et la confusion des intérêts divers, que les idées d'argent, de

commerce, de richesse nationale et d'équilibre de puissances, ont introduites, sont devenues de nouvelles causes de rivalité, d'ambition, de jalousie et d'inimitié. La science des gouvernements ne s'étant point élevée en proportion des contrariétés que nous avons à concilier et des difficultés que nous avons à vaincre, il arrive que, malgré nos lumières et nos connaissances acquises, nous ne jouissons encore que très-imparfaitement des avantages que ces lumières et ces connaissances sembleraient devoir nous garantir.

»Le droit de la guerre est fondé sur ce qu'un peuple, pour l'intérêt de sa conservation ou pour le soin de sa défense, veut, peut, ou doit faire violence à un autre peuple. C'est le rapport des choses, et non des personnes, qui constitue la guerre: elle est une relation d'état à état, et non d'individu à individu. Entre deux ou plusieurs nations belligérantes, les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par accident: ils ne le sont point comme hommes, ils ne le sont même pas même pas comme citoyens; ils le sont uniquement comme soldats.

»Rendons justice à notre philosophie, qui, d'après ces vérités premières, a plus d'une fois invité les gouvernements de l'Europe à stipuler, dans leurs traités, la liberté et la sûreté du commerce pendant la guerre, le respect pour les productions des arts et pour toutes les propriétés particulières; mais la politique, qui n'est pas le droit politique, s'est refusée jusqu'ici aux conclusions de la philosophie.

»Il faut même convenir que la théorie, en apparence la plus parfaite, n'est pas toujours la plus convenable dans la pratique. La maxime du sage doit être, non de chercher le mieux absolu, que les choses et les hommes ne comportent peut-être pas, mais ce mieux relatif qui est toujours à notre portée, qui est indiqué par l'expérience, et qui sort des principes de la raison assortis aux besoins de la société.

»Dans la nouvelle position que la boussole et la découverte

de l'Amérique ont donnée au monde, ce sont principalement nos relations commerciales qui deviennent la source de nos guerres. C'est presque toujours pour des intérêts bien ou mal entendus, pour des idées bien ou mal conçues de commerce que l'on ensanglante la terre.

» Il faudrait donc opérer une grande révolution dans les choses et dans les opinions, avant que d'en espérer une dans la politique.

» On peut croire, d'ailleurs, que l'interruption du commerce entre les nations belligérantes, produit le bien de lier, dans chaque gouvernement, les dangers du citoyen aux dangers de la patrie; de communiquer à l'intérêt général toute l'énergie de l'intérêt personnel; de décourager, par l'épuisement prévu des ressources, l'ambition des conquêtes ou celle d'une vaine gloire; de modérer la pétulance des projets par le sentiment des maux qu'ils entraînent; de mettre l'inquiétude des citoyens qui souffrent, aux prises avec les fantaisies des magistrats qui gouvernent; enfin, de rendre les gouvernements plus circonspects à commencer la guerre, et plus disposés à la terminer.

» Au surplus, quoi que l'on puisse penser de la question, si le commerce doit être interrompu, ou s'il doit demeurer libre entre les nations belligérantes, il est du moins certain que les nations neutres, tant qu'elles ne prennent aucune part à la guerre, doivent continuer à jouir de tous les avantages de la paix.

» Les anciens, pour diminuer les désastres d'un des plus terribles fléaux qui puissent affliger l'humanité, établissaient des villes sacrées et libres, qui servaient d'asile au commerce, et dans lesquelles, au milieu des plus sanglantes hostilités, l'industrie trouvait une retraite assurée contre le brigandage et la mort.

» Depuis que la civilisation a, pour ainsi dire, ajouté de nouveaux peuples au genre humain, il y a toujours, parmi les

nations nombreuses qui couvrent la surface du globe, des peuples intéressés, par leur situation, à garder la neutralité; et cette neutralité, qui est, en temps de guerre, le seul lien des relations sociales et des communications utiles entre les hommes, doit être religieusement respectée comme un vrai bien public.

»Les puissances belligérantes sont sans doute autorisées à prévenir et à surveiller les fraudes d'une neutralité feinte. Si l'ennemi connu est toujours manifeste, le neutre peut cacher un ennemi réel sous la robe d'un ami; il est alors frappé par le droit de la guerre, et il mérite de l'être. Mais gardons-nous, dans l'application de ce redoutable droit, de méconnaître les traités, les coutumes consacrées par la conduite constante des nations, et les principes qui garantissent la souveraineté et l'indépendance des peuples.

»La politique peut avoir ses plans et ses mystères; mais la raison doit conserver son influence et sa dignité. Quand des prétextes arbitraires de crainte ou d'utilité dirigent les conseils, tout est perdu; alors des brigandages de toute espèce désolent la terre, et des flots de sang coulent de toutes parts.

»En inspirant la terreur, on peut momentanément accroître ses forces; mais c'est en inspirant la confiance qu'on les assure à jamais. L'injustice fut toujours mauvaise ménagère de la puissance[1].»

§ 7. Discussions entre les gouvernements américain et prussien concernant les droits des neutres.

Nous avons déjà expliqué que, par le traité de 1785, entre les États-Unis d'Amérique et la Prusse, les droits de la navigation et du commerce neutre en temps de guerre avaient été reconnus d'après les bases de la neutralité armée de 1780. Lors de la négociation entamée en 1798 pour le renouvellement du traité de 1785, le gouvernement américain a donné des instructions à son plénipotentiaire, M. John Quincy Adams, de proposer au cabinet prussien de supprimer ces stipulations

[1] Procès-verbal de l'installation du conseil des prises du 14 Floréal an VIII. Discours de M. Portalis.

de l'ancien traité, et d'y substituer les règles du droit des gens ordinaire. Cette instruction était motivée sur le fait allégué par le gouvernement américain, que le principe de *vaisseaux libres, marchandises libres*, n'avait été respecté par aucune des puissances belligérantes pendant la guerre actuelle, pas même par celles qui s'étaient armées autrefois pour le défendre. Le gouvernement américain avouait que l'intérêt mutuel des deux nations, ainsi que celui de tous les états neutres, devrait les porter à reconnaître le principe que le pavillon couvre la cargaison, pourvu que ce principe fût généralement reconnu et respecté par les puissances belligérantes. Mais que l'expérience de la guerre actuelle avait trop bien démontré que les stipulations les plus formelles à cet effet n'étaient pas observées; tandis que l'état neutre, dans le cas qu'il devenait belligérant, se trouverait lié par ses engagements, et ainsi perdrait dans tous les cas comme puissance neutre et comme puissance belligérante. La guerre entre les États-Unis et la France paraissait alors être imminente, et dans ce cas le commerce de la dernière serait protégé par le pavillon neutre, tandis que le commerce américain serait exposé comme il l'était déjà aux déprédations des corsaires français. Si, à la fin de la guerre, toutes les grandes puissances maritimes se réunissaient pour reconnaître les principes de la neutralité armée, les États-Unis s'empresseraient d'accéder à un tel engagement, et de l'observer comme règle générale. Mais, si la guerre maritime en Europe devait continuer, et surtout si les États-Unis devaient y prendre part, il serait au dernier degré impolitique d'entraver les opérations de leurs armateurs par de pareils engagements.

En accusant la réception de ces instructions, M. Adams exprima à son gouvernement des doutes sur l'opportunité des changements proposés dans le traité de 1785 avec la Prusse. Il fit observer que le principe que le pavillon couvre la marchandise continuait à être soutenu par les puissances mari-

times du nord de l'Europe, quoique les stipulations en faveur du principe aient été trop peu observées dans toutes les guerres. Dans la guerre actuelle le principe avait été moins que jamais respecté, la puissance maritime de l'Angleterre ayant reçu une si grande extension, et la France se croyant libérée par l'exemple de son ennemi des obligations ordinaires du droit des gens. Mais que la France reconnaissait encore en principe les règles de la neutralité armée, et désirait surtout contraindre l'Angleterre à les reconnaître. Telle fut aussi la politique de la Prusse et des autres puissances de la Baltique. Elles avaient même soutenu, dans plusieurs occasions, que le principe que le pavillon couvre la marchandise, formait une règle du droit des gens ordinaire, indépendamment des conventions particulières. Cette doctrine était soutenue par le publiciste danois Hubner, dans son traité de la saisie des bâtiments neutres, qui pose en principe que, d'après le droit des gens naturel, les vaisseaux libres rendent les marchandises libres. La question avait été récemment discutée au fond par Lampredi, publiciste italien très-estimé, qui soutient que par le droit de la nature, il y a dans ce cas collision entre deux droits également incontestables; que la puissance belligérante a le droit de visiter, et que le neutre a le droit de se soustraire à la visite. La question, posée de cette manière, dépend donc du droit du plus fort, et la puissance belligérante étant armée, le navigateur neutre est contraint de se soumettre à la visite. M. Adams était de l'avis que ce raisonnement était d'un grand poids, et que Lampredi avait présenté la question sous son véritable point de vue. Cependant il avouait qu'il y avait de grands inconvénients à ce que, quand deux puissances maritimes étaient en guerre, l'état neutre fût lié par le principe que les vaisseaux libres rendent les marchandises libres envers une des puissances, et par le principe opposé envers l'autre; et dans cette circonstance on ne devait pas s'attendre à ce que le principe de libre naviga-

tion fût scrupuleusement respecté par l'une ou par l'autre des puissances belligérantes. Il était donc d'avis que la stipulation devait être rendue contingente, et que les parties contractantes pourraient stipuler que dans tous les cas où l'une des parties serait en guerre avec une troisième puissance, pendant que l'autre resterait neutre, le vaisseau neutre rendrait la cargaison libre, *pourvu que l'ennemi de la puissance en guerre reconnût le même principe*, et le fît respecter dans ses tribunaux de prises, et dans le cas contraire que la règle rigoureuse du droit des gens ordinaire serait observée[1].

Le négociateur américain, en suivant les instructions de son gouvernement, proposa néanmoins aux plénipotentiaires prussiens de substituer à l'article douze de l'ancien traité, stipulant que les vaisseaux libres rendent les marchandises libres, la règle du droit des gens ordinaire, que « toute propriété ennemie à bord des vaisseaux neutres doit rester sujette à saisie, et que toute propriété neutre à bord des vaisseaux ennemis doit rester libre. » Il proposait, en même temps, de substituer, pour l'article treize de l'ancien traité, une nouvelle stipulation pour le faire concorder à l'article dix-huit du traité de 1794, entre l'Angleterre et les États-Unis, à l'égard des objets de contrebande.

A cette proposition on répondit, de la part des plénipotentiaires prussiens, MM. de Finckenstein, d'Alvensleben et de Haugwitz, «qu'on ne saurait disconvenir que l'ancien principe

[1] Cette réciprocité a été stipulée dans le traité de 1824, entre la république de Colombie et les États-Unis, qui déclare le principe, que le pavillon doit couvrir la marchandise, applicable seulement aux puissances qui reconnaissent ce même principe; et que si l'une des parties contractantes était en guerre avec une troisième partie, pendant que l'autre resterait neutre, le pavillon neutre couvrirait les marchandises des ennemis qui reconnaissent le même principe, et pas d'autres. (ELLIOT, *Diplomatic Code*, vol. II, p. 27.) La même stipulation se trouve dans les traités entre les États-Unis et les républiques du Mexique et du Chili.

de la liberté des navigations neutres ait été bien peu respecté dans les deux dernières guerres, et nommément dans celle qui dure encore; mais il n'en est pas moins vrai qu'il a servi jusqu'ici de base et de boussole au commerce de toutes les nations neutres, qu'il a été suivi et soutenu en conséquence, et qu'il l'est encore. Si l'on s'avisait de l'abandonner, et de le renverser subitement au milieu de la guerre actuelle, il en résulterait:

«1° Une confusion inévitable dans toutes les spéculations du commerce des nations neutres, et ce serait porter le coup de grâce à toutes les réclamations et procédures que les sujets des puissances neutres poursuivent encore en si grand nombre, soit en Angleterre, soit en France, pour des prises illégales;

»2° On tomberait en contradiction avec les puissances du Nord, qui protégent encore à l'heure qu'il est l'ancien principe par des convois armés;

»3° Il n'y aurait rien à gagner en établissant, dans le moment présent, le principe *que les propriétés neutres doivent rester libres à bord des vaisseaux ennemis.* Les puissances belligérantes l'admettraient tout aussi peu que le précédent; et ce serait une raison de plus pour leurs tribunaux de légitimer les prises qui ont été faites en contravention de l'ancienne règle;

»4° Enfin, et supposé pour un instant que les grandes puissances maritimes de l'Europe voulussent reconnaître dans la suite le principe substitué par les États-Unis, il ne ferait qu'augmenter et multiplier les embarras dans les procédures contre les armateurs; car tandis qu'autrefois la qualification du vaisseau décidait en même temps de celle de la cargaison, il faudrait à l'avenir distinguer l'une de l'autre, et en faire séparément les preuves. Toutes ces difficultés réunies nous empêchent de souscrire au changement proposé par M. Adams, et nous lui donnons à considérer s'il ne convien-

drait point à l'intérêt réciproque des deux hautes parties contractantes, et à ceux de leurs sujets commerçants, de laisser subsister provisoirement l'article XII, tel qu'il est, en conformité du système qu'elles ont soutenu jusqu'ici, et d'ajouter la stipulation éventuelle, que l'expérience ayant malheureusement démontré, dans le cours de la guerre actuelle, que l'ancien principe de la libre navigation neutre n'a pas été suffisamment respecté par les puissances belligérantes, les deux hautes parties contractantes se réservent de s'entendre, après le retour de la paix générale, soit séparément entre elles, soit conjointement avec les autres puissances coïntéressées, pour concerter avec les grandes puissances maritimes de l'Europe tel arrangement qui puisse servir à établir sur des règles fixes et permanentes la liberté et la sûreté de la navigation neutre dans les guerres futures.

» M. Adams propose ensuite de faire entrer dans l'article XIII une liste spécifique des objets qui seront censés de contrebande en temps de guerre, et d'y comprendre le *bois de construction, le goudron, la poix, la térébenthine, et la résine, le cuivre en feuille, les voiles, le chanvre, les cordages, et généralement tout ce qui sert à l'équipement des vaisseaux, excepté le fer brut et les planches de sapin.*

»S'il doit être question de spécifier en détail, dans le nouveau traité, les articles de contrebande, nous sommes obligés de nous en tenir à ceux qui ont été réputés et adoptés comme tels dans la convention maritime conclue entre la Prusse et la Russie, le 8 mai 1781, à l'instar du traité de commerce et de navigation arrêté entre la Russie et la Grande-Bretagne, le 20 juin 1766. L'article XI de ce dernier traité déclare contrebande: *Les canons, mortiers, armes à feu, pistolets, bombes, grenades, boulets, balles, fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses, piques, épées, ceinturons, poches à cartouches, selles et brides, au-delà de celle que doit avoir chaque homme servant sur le vaisseau, et passager, etc.*

»C'est cette liste qui a fait la base de nos règlements de commerce maritime; nous l'avons toujours suivie, soit dans les guerres précédentes, soit dans la guerre actuelle, et elle nous paraît épuiser tous les articles qui appartiennent de fait à la contrebande proprement dite. Si elle pouvait être susceptible d'une nouvelle extension, nous n'y comprendrions jamais du moins le bois de construction, qui est une des principales productions du royaume de Prusse, et qui a toujours été regardé comme un objet de libre commerce dans toutes les guerres maritimes.

»Le plénipotentiaire américain, M. Adams, répondit à cette communication que le principe sur lequel on s'est fondé, en proposant le changement relatif à la sûreté des propriétés ennemies à bord des bâtiments neutres, est, que par le droit ordinaire des gens, en temps de guerre maritime, les propriétés ennemies à bord des vaisseaux neutres sont sujettes à capture, et les propriétés neutres à bord des vaisseaux ennemis sont libres. Que cette règle ne peut être changée que par un consentement général de toutes les puissances maritimes, ou par des traités particuliers, dont les engagements ne peuvent s'étendre qu'aux parties contractantes. Que le principe contraire, dont l'établissement devait être un des principaux objets de la neutralité armée, pendant la guerre de l'indépendance de l'Amérique, n'avait pas été reconnu universellement, même à cette époque, et n'a pas été maintenu pendant la guerre actuelle par aucune des puissances qui accédèrent dans le temps à ce système. Que la Prusse même, tant qu'elle a été partie belligérante dans sa dernière guerre, ne l'admettait pas; et qu'au moment actuel l'ancien principe du droit des gens subsiste dans toute sa force entre toutes les puissances, excepté dans les cas où la règle contraire est stipulée par les engagements d'un traité positif.

»En proposant donc de reconnaître la liberté des propriétés neutres à bord des vaisseaux ennemis, et de reconnaître

traire à celui que contenait l'ancien traité, le soussigné a l'honneur de leur proposer d'omettre entièrement cette partie de l'article, et de ne rien stipuler sur ce point, ce qui le laissera absolument dans la situation où il se trouve maintenant, sans engager l'une ou l'autre des hautes parties contractantes à une stipulation quelconque à cet égard. Et comme l'établissement d'un principe stable et permanent, avec l'espoir de le voir soutenu et respecté dans les guerres futures, est un objet important au commerce en général, et à celui des hautes parties contractantes en particulier, le soussigné consentira volontiers à une stipulation éventuelle pareille à celle que leurs excellences proposent, mais qui, sans impliquer de part ou d'autre l'admission d'un principe contesté, en remettra la décision à l'époque qui suivra la paix générale, soit par un accord ultérieur entre les hautes parties contractantes, soit par un concert avec les autres puissances intéressées. Et les États-Unis seront toujours disposés à adopter les principes les plus étendus qu'on puisse désirer en faveur de la liberté du commerce neutre en temps de guerre, du moment où l'on pourra se flatter de les voir adopter et reconnaître d'une manière qui puisse en assurer l'exécution.

»Quant à la liste de contrebande, le soussigné se persuade que son gouvernement n'a voulu spécifier les articles cités dans sa dernière note, que parce qu'il les considérait comme également compris dans la classe des articles de contrebande par le droit des gens, indépendamment des traités; cependant, comme le bois de construction forme un objet si important au commerce prussien, en consentant à l'omettre de la liste proposée, il ne doute pas que ce témoignage d'une disposition à se conformer aux désirs du gouvernement de Sa Majesté ne soit entièrement approuvé de celui des États-Unis.»

Les plénipotentiaires prussiens répondirent de nouveau à cette note, en exprimant leur désir d'apporter toute la célérité et toutes les facilités imaginables à la négociation qu'ils

étaient appelés à traiter avec M. Adams. Ils disaient ensuite que «quelles que soient à cet égard les dispositions réciproques de M. Adams, il paraît cependant qu'il a eu de la peine à reconnaître la force des raisons qui nous empêchent d'agréer les changements proposés relativement à l'article VII du traité de 1785. Il nous objecte que, par le droit ordinaire des gens, les propriétés neutres à bord des vaisseaux ennemis sont libres en temps de guerre. Cette règle, il est vrai, a été suivie autrefois par la plupart des puissances de l'Europe, et elle se trouve établie dans plusieurs traités du quinzième et du quatorzième siècle; mais il est connu aussi qu'elle a été abandonnée, depuis que les inconvénients qui en sont résultés ont déterminé les nations maritimes et commerçantes à s'en départir. Dès l'année 1646, les deux traités conclus par les états-généraux des Provinces-Unies avec la France et avec l'Angleterre, ont stipulé que «les vaisseaux amis et neutres rendraient aussi leurs cargaisons libres;» et ce principe une fois posé, il a été reproduit et conservé dans presque tous les traités conclus depuis cette époque entre les nations commerçantes de l'Europe. La convention arrêtée entre la Russie et l'Angleterre, en 1798, que M. Adams cite dans sa note, est exclusivement dirigée contre la France, et n'est ainsi qu'une exception à la règle; et s'il est vrai, en général, que dans les commencements de la guerre actuelle les puissances coalisées ont cru devoir s'écarter du principe reçu, cette déviation momentanée ne peut et ne doit être attribuée qu'à des circonstances tout à fait particulières, et il n'en est pas moins décidé que la Prusse n'a eu qu'un seul et même système permanent relativement au commerce et à la navigation neutres. Il est fondé sur la maxime énoncée dans l'article XII de son ancien traité avec les États-Unis de l'Amérique, et cette règle s'accorde mieux que toute autre avec les convenances des nations commerçantes; elle abrége les formalités des preuves à fournir sur la propriété des différentes cargaisons d'un même na-

vire; elle met la navigation à l'abri des visites importunes; elle coupe court, en un mot, à des abus et à des entraves de toute espèce.

»Nous avons d'ailleurs la conviction que dans la guerre actuelle, où le commerce et la navigation des neutres sont assujettis à tant de procédés purement arbitraires, le principe proposé par M. Adams ne serait pas plus respecté que le précédent; plusieurs exemples récents ayant démontré que même *les vaisseaux neutres uniquement chargés des marchandises neutres* sont exposés à la saisie et à la confiscation, sous toutes sortes de prétextes frivoles.

»Mais il serait inutile de pousser la discussion plus loin, M. Adams étant convenu avec nous, qu'au lieu de hasarder une nouvelle stipulation éventuelle et incertaine, il vaut mieux la laisser en suspens jusqu'à l'époque de la paix générale, et s'occuper alors sérieusement des moyens d'assurer la liberté du commerce neutre sur une base solide dans les guerres futures. Il n'y aura donc autre chose à faire, pour le moment, que de supprimer provisoirement l'article XII de l'ancien traité, et d'y substituer la stipulation suivante, à laquelle nous supposons que M. Adams ne trouvera rien à redire:

« L'expérience ayant démontré que le principe adopté dans » l'article XII du traité de 1785, selon lequel les vaisseaux libres rendent aussi les marchandises libres, n'a pas été suffisamment respecté dans les deux dernières guerres, et nommément dans celle qui dure encore, et les dispositions contradictoires des principales puissances belligérantes ne permettant point dans le moment présent de résoudre d'une manière satisfaisante la question litigieuse, les deux hautes parties contractantes se réservent de s'entendre après le retour de la paix générale, soit séparément entre elles, soit conjointement avec d'autres puissances coïntéressées, pour concerter avec les grandes puissances maritimes de l'Europe tels arrangements et tels principes permanents qui puissent ser-

»vir à consolider la liberté et la sûreté de la navigation et du »commerce neutres dans les guerres futures.»

»M. Adams s'étant rendu, dans sa dernière note, aux raisons qui empêchent le gouvernement prussien de comprendre le bois de construction dans la classe des articles de contrebande, nous lui proposons l'alternative, ou de conserver l'article XIII de l'ancien traité tel qu'il est, ou d'y insérer nommément la liste des effets de contrebande qui est tirée de l'article XI du traité de commerce et de navigation conclu entre la Russie et la Grande-Bretagne, le 20 juin 1766. Si cette précaution paraît nécessaire, il suffira d'ajouter à la fin de l'article XIII du nouveau traité le passage suivant:

«Seront censés objets de contrebande, les canons, mor»tiers, armes à feu, pistolets, bombes, grenades, boulets, balles, »fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cui»rasses, piques, épées, ceinturons, poches à cartouches, selles »et brides, au-delà de la quantité nécessaire pour l'usage du »vaisseau, et au-delà de celle que doit avoir chaque homme »servant sur le vaisseau, ou passager, et en général tout ce qui »est compris sous la dénomination d'armes, de provisions et »de munitions de guerre, de quelque espèce qu'elles puissent »être.»

Dans sa réplique à cette note, le plénipotentiaire américain déclare «qu'il n'hésiterait pas de souscrire à la stipulation proposée par leurs excellences, au lieu de l'article XII de l'ancien traité, si on en pouvait omettre les mots suivants: «Et les »dispositions contradictoires des puissances belligérantes ne »permettant point dans le moment présent de résoudre d'une »manière satisfaisante la question litigieuse.» Les puissances belligérantes pourraient peut-être trouver dans ces expressions une espèce de sanction à leurs dispositions, qui ne s'accorderait pas avec les intentions des hautes parties contractantes; et d'ailleurs, le soussigné désirait omettre entièrement la mention d'un point sur lequel la manière de voir des deux

gouvernements diffère, plutôt que de l'annoncer formellement comme une question litigieuse.

»Pour justifier l'opinion de son gouvernement au sujet du principe en question, il croit devoir observer qu'elle n'est pas fondée sur des traités du quatorzième ou du quinzième siècle. Il considère le principe du droit des gens comme absolument distinct des engagements stipulés par des traités particuliers. Ceux-ci ne peuvent établir aucun principe fixe sur ce point; et parce que telles stipulations ne peuvent lier que ceux qui les contractent, et envers ceux qui les contractent; et parce que dans les dix-septième et dix-huitième, comme dans les quatorzième et quinzième siècles, différents traités ont adopté différentes règles pour ce cas, selon la convenance et l'accord des parties contractantes.

»En exceptant donc tous les engagements positifs stipulés dans les traités, on peut douter si, antérieurement à la guerre américaine, il se trouve un seul exemple d'une puissance maritime belligérante qui ait adopté le principe de laisser couvrir les propriétés ennemies par le pavillon neutre. Car, sans parler de l'Angleterre, dont le système à cet égard est connu, la France, par l'ordonnance de 1744, renouvelant sur ce point les dispositions de celle de 1681, déclare les propriétés ennemies à bord des navires neutres sujettes à la saisie et à la confiscation. Elle excepte de cette règle les navires du Danemark et des Provinces-Unies, conformément aux traités alors existants entre ces puissances et la France. Cette ordonnance a continué d'avoir son effet dans les tribunaux de France jusqu'à l'époque de l'ordonnance du 26 juillet 1778. Par le premier article de cette dernière, la liberté des propriétés ennemies à bord des navires est admise comme une faveur aux neutres, mais non comme un principe du droit des gens, puisqu'on y réserve le pouvoir de la retirer au bout de six mois, si la puissance ennemie n'accordait pas le réciproque. L'Espagne, par les ordonnances du 1ᵉʳ juillet 1779, et du 13 mars

1780, ordonnait également la saisie et la confiscation des propriétés ennemies trouvées sur des bâtiments neutres.

»On ajoutera seulement qu'un publiciste célèbre, sujet prussien, qui dans la dernière moitié du siècle présent écrivait un ouvrage fort estimé sur le droit des gens, VATTEL, y dit expressément (lib. 3, § 115) que « quand on trouve sur » un vaisseau neutre des effets appartenants à l'ennemi, on s'en » saisit par le droit de la guerre. » Il ne cite aucun exemple où le principe contraire ait été pratiqué ou réclamé.

»Cependant, lorsque le système de la neutralité armée fut annoncé, les États-Unis, quoique puissance belligérante, se sont empressés d'en adopter les principes; et pendant tout le temps qu'ils ont été engagés en guerre après cette époque, ils s'y sont scrupuleusement conformés. Mais à la première occasion où ils auraient pu comme puissance neutre jouir des avantages attachés à ce système, ils s'en sont vus privés de toutes parts, non-seulement par des puissances qui n'avaient jamais accédé à ces principes, mais aussi par les fondateurs mêmes du système. Les dispositions des puissances coalisées sur ces points étaient, il est vrai, dirigées seulement contre la France, mais leur opération ne s'étendait pas moins sur tous les neutres, et particulièrement sur les États-Unis. Quelque particulières que fussent les circonstances de la guerre, les droits de la neutralité n'en pouvaient être affectés; les États-Unis ont regretté l'abandon des principes favorables aux intérêts de la neutralité, mais ils ont senti ne pouvoir l'empêcher, et ils ont été persuadés que l'équité ne pouvait exiger d'eux d'être victimes à la fois de la règle et de l'exception, d'être liés comme partie belligérante à des lois dont on leur refuse les avantages comme puissance neutre.

»Le gouvernement des États-Unis, cependant, a voulu prouver qu'il ne désire jamais s'écarter du principe adopté dans le traité de 1785, que dans les occasions où il ne saurait y adhérer sans faire injustice à la nation dont les intérêts

lui sont confiés. En conséquence de ces instructions, le soussigné a l'honneur de proposer, en adoptant, au lieu de l'article XII, la stipulation contenue dans la note de leurs excellences (avec omission des mots déjà cités), d'y ajouter une clause à cet effet :

«Et si, pendant cet intervalle, l'une des hautes parties con»tractantes se trouve engagée dans une guerre à laquelle »l'autre reste neutre, la puissance belligérante respectera »toute propriété ennemie chargée à bord des bâtiments de la »partie neutre; pourvu que la puissance ennemie reconnaisse »le même principe à l'égard de tout bâtiment neutre, et que »les décisions de ses tribunaux maritimes y soient conformes.»

»Si cette proposition n'a pas le bonheur d'être agréée par leurs excellences, le soussigné prend la liberté d'en faire une autre; c'est d'adopter à peu près la formule du traité de 1766, entre la Russie et la Grande-Bretagne, et de dire que quant à la recherche des bâtiments marchands en temps de guerre, les vaisseaux de guerres et les armateurs de la puissance belligérante se comporteront aussi favorablement que la raison de guerre pour lors existante pourra le permettre, en observant, le plus qu'il sera possible, les principes et les règles du droit des gens généralement reconnus.

»Il cite ce traité entre la Russie et la Grande-Bretagne, parce que leurs excellences proposent de la prendre pour règle en définissant la contrebande, et parce que cet article est renouvelé par le traité de commerce conclu entre ces deux mêmes puissances, le 10 (21) février 1797.

»Le soussigné s'était flatté, d'après la réponse de leurs excellences à sa première note, que le bois de construction serait le seul article parmi ceux qu'il y avait spécifié qu'elles auraient difficulté à admettre dans la liste de contrebande. En adoptant la proposition de conserver les dispositions à l'égard de la contrebande contenues dans l'article XIII de l'ancien traité, il espère encore qu'elles consentiront à ajouter les ar-

ticles cités dans sa première note, à l'exception des bois de construction, à la liste du traité de 1766, entre la Russie et la Grande-Bretagne. Cet arrangement lui paraît devoir être facilité par le renouvellement de la stipulation que la contrebande même ne sera pas sujette à confiscation.

»Il serait aussi peut-être à propos d'omettre le terme de *provisions*, qui paraît être synonyme de celui de munitions de guerre, et qui pourrait être interprété dans un sens plus étendu que l'intention des hautes parties contractantes ne comporte.»

En communiquant ces pièces à son gouvernement, M. Adams fit observer qu'on remarquerait «avec quelle ténacité le gouvernement prussien adhère au principe que le pavillon neutre doit couvrir la marchandise appartenant même à l'ennemi, et à la liste très-restreinte de contrebande de guerre contenue dans le traité de 1766 entre l'Angleterre et la Russie. Quand Frédéric II a accédé à la neutralité armée, n'ayant alors de traité de commerce avec aucune des puissances belligérantes, il adopta cette liste comme étant la plus favorable aux intérêts neutres, et elle a depuis toujours été regardée ici comme concluante en matière de contrebande. Après avoir concédé dans ma dernière note l'article des bois de construction, j'aurais vraisemblablement abandonné les autres objets servant à l'équipement des vaisseaux, si votre dernière dépêche n'avait montré tant d'indifférence sur le renouvellement du traité. Je les abandonnerai encore, si le cabinet prussien persiste à les rejeter.

»Sur l'autre point, la stipulation proposée par les plénipotentiaires prussiens, à être substituée à l'article douzième de l'ancien traité, considère la question concernant les vaisseaux neutres et les marchandises neutres comme étant sujette à contestation, et elle est précédée par un raisonnement tendant à prouver que le principe de l'ancien traité est conforme au droit des gens actuel. En me conformant à vos instructions, je

ne me croyais pas autorisé à admettre, même implicitement, que le principe reconnu par le droit des gens, indépendamment des traités, pût être douteux. De là, la nécessité, en m'opposant à une rédaction qui le regardait comme tel, de répondre aux arguments allégués pour soutenir cette rédaction.

»Dans ma réplique, j'ai proposé deux alternatives pour éviter dans le nouveau traité toute mention du point en question: et, d'après ce que M. le comte de Haugwitz m'a exprimé verbalement, je dois conclure que l'une ou l'autre sera acceptée. Je ne serais pas surpris cependant que la même difficulté revînt de nouveau pour entraver la marche de la négociation; parce que j'aperçois qu'ils craignent qu'un changement quelconque dans cet article du traité de 1785 ne soit regardé comme un abandon du principe, à moins que l'article substitué ne contienne une réserve expresse de ce même principe, et il est parfaitement évident qu'ils sont très-peu disposés à l'abandonner.

»La convention de 1793 entre l'Angleterre et la Russie fournit un argument si fort contre eux, que j'ai trouvé nécessaire de faire seulement allusion à cet argument dans ma seconde note. Vous verrez comment ils expliquent cet acte, et comment ils cherchent à le concilier avec le système que la Prusse a soutenu dans d'autres temps, et qu'elle désire soutenir encore.»

Les plénipotentiaires prussiens adressèrent ensuite au plénipotentiaire américain une note dans laquelle il est dit:

«La note que M. Adams, ministre plénipotentiaire des États-Unis de l'Amérique, nous a fait l'honneur de nous adresser, en date du 24 décembre dernier, nous approche du dénouement de la négociation intéressante dont nous nous sommes occupés avec lui pendant son séjour à Berlin, et nous nous voyons en état présentement de lui communiquer ci-joint le projet du nouveau traité, sur lequel il ne reste plus qu'un petit nombre d'observations à faire.

»Nous lui avions proposé, dans notre office du 29 novem-

bre, de laisser tomber entièrement la discussion qui s'est élevée au sujet de l'article XII, ayant pour objet la navigation neutre; et c'est le parti que nous prendrons encore aujourd'hui en adoptant tout uniment la stipulation qui doit être substituée à l'ancienne. Nous y avons rayé, selon le désir de M. Adams, le passage où il était question *des dispositions contradictoires des puissances actuellement belligérantes*, et en suivant l'analogie du traité conclu en 1766 entre la Russie et la Grande-Bretagne, nous avons ajouté la clause supplétive qui est relative à la visite des bâtiments marchands en temps de guerre; moyennant quoi cet article se trouve parfaitement en règle.

»Il n'en est pas de même de l'article XIII, qui se rapporte aux objets de contrebande. Nous avons déclaré à M. Adams, dès notre première note du 25 septembre 1798, «que s'il » devait être nécessaire de les spécifier en détail dans le nou» veau traité, *nous serions obligés de nous en tenir à ceux qui » ont été réputés et adoptés comme tels dans la convention mari» time conclue entre la Prusse et la Russie, le* 8 *mai* 1781, *à » l'instar du traité de commerce et de navigation arrêté entre » la Russie et la Grande-Bretagne, le* 20 *juin* 1766.»

» D'après ce principe, nous nous sommes refusés à placer sur la liste des articles de contrebande *le bois de construction*, et nous avons décliné aussi tacitement les autres exceptions que M. Adams nous avait proposées. Ce sont autant de productions du sol ou de l'industrie prussienne, qui ont toujours passé comme *marchandises licites* dans toutes les guerres, et que nous ne sommes pas les maîtres de prohiber. M. Adams voudra donc bien conserver, à notre exemple, l'ancienne liste qui a servi de règle jusqu'ici à toutes les puissances maritimes. Nous y avons omis le mot *provisions*, qui lui a paru sujet à inconvénient.»

Le traité fut enfin conclu et signé le 11 juillet 1799. Il contient les deux articles suivants, relatifs aux droits de la navigation neutre:

«Art. 12. L'expérience ayant démontré que le principe adopté dans l'article XII du traité de 1785, selon lequel *les vaisseaux libres rendent aussi les marchandises libres,* n'a pas été suffisamment respecté dans les deux dernières guerres, et nommément dans celle qui dure encore, les deux parties contractantes se réservent de s'entendre après le retour de la paix générale, soit séparément entre elles, soit conjointement avec d'autres puissances coïntéressées, pour concerter avec les grandes puissances maritimes de l'Europe tels arrangements et tels principes permanents qui puissent servir à consolider la liberté et la sûreté de la navigation et du commerce neutres dans les guerres futures. Et si, pendant cet intervalle, l'une des parties contractantes se trouve engagée dans une guerre à laquelle l'autre reste neutre, les vaisseaux de guerre et les armateurs de la puissance belligérante se comporteront à l'égard des bâtiments marchands de la puissance neutre, aussi favorablement que la raison de guerre pour lors existante pourra le permettre, en observant les principes et les règles du droit des gens généralement reconnus.

»Art. 13. Dans le cas où l'une des parties contractantes se trouverait en guerre avec une autre pnissance, il a été convenu que, pour prévenir les difficultés et les discussions qui surviennent ordinairement par rapport aux marchandises de contrebande, telles que armes et munitions de toute espèce, aucun de ces articles chargés à bord des vaisseaux des sujets ou citoyens de l'une des parties, et destinés pour l'ennemi de l'autre, ne sera censé contrebande, au point d'impliquer confiscation ou condamnation, et d'entraîner la perte de la propriété des individus. Néanmoins, il sera permis d'arrêter ces sortes de vaisseaux et effets, et de les retenir pendant tout le temps que le preneur croira nécessaire, pour prévenir les inconvénients et les dommages qui pourraient en résulter autrement; mais dans ce cas, on accordera une compensation raisonnable pour les pertes qui auront été occasionnées par

la saisie. Et il sera permis en outre aux preneurs d'employer à leur service, en tout ou en partie, les munitions militaires détenues, en payant aux propriétaires la pleine valeur, à déterminer sur le prix qui aura cours à l'endroit de leur destination; mais si dans le cas énoncé d'un vaisseau arrêté pour des articles de contrebande, le maître du navire consent à délivrer les marchandises suspectes, il aura la liberté de le faire, et le navire ne sera plus amené dans le port, ni détenu plus longtemps, mais aura toute liberté de poursuivre sa route.

»Seront censés objets de contrebande, les canons, mortiers, armes à feu, pistolets, bombes, grenades, boulets, balles, fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses, piques, épées, ceinturons, poches à cartouches, selles et brides, au-delà de celle que doit avoir chaque homme servant sur le vaisseau, ou passager, et en général tout ce qui est compris sous la dénomination d'armes et de munitions de guerre, de quelque espèce qu'elles puissent être.»

Par le traité de 1828 entre les États-Unis et la Prusse, qui est encore en vigueur, l'article XII du traité de 1785 et l'article XIII du traité de 1799, étaient remis en vigueur, avec les clauses ajoutées: «Il est entendu cependant que les stipulations contenues dans les articles ainsi remis en vigueur, seront toujours censées ne rien changer aux traités et conventions conclus de part et d'autre, avec d'autres puissances, dans l'intervalle écoulé entre l'expiration dudit traité de 1799, et le commencement de la mise en vigueur au présent traité.

»Les parties contractantes désirant toujours, conformément à l'intention déclarée dans l'article XII dudit traité de 1799, pourvoir, entre elles, ou conjointement avec d'autres puissances maritimes, à des stipulations ultérieures qui puissent servir à garantir une juste protection et liberté au commerce et à la navigation des neutres, et à aider la cause de la

civilisation et de l'humanité, s'engagent ici, comme alors, à se concerter ensemble sur ce sujet, à quelque époque future et convenable [1].»

§ 8. Discussion entre l'Angleterre et les puissances du Nord à l'égard du droit de visite des navires marchands sous convoi des vaisseaux armés neutres.

Pendant que la Russie, sous son nouvel empereur Paul, persistait à agir avec la coalition continentale et maritime contre la France, les autres puissances de la Baltique, la Suède et le Danemark, cherchèrent à protéger leur commerce neutre contre la visite des croiseurs belligérants par des convois de vaisseaux armés. Nous avons déjà vu que cette prétention fut soutenue par la Suède et la Hollande au milieu du dix-septième siècle [2]. Elle fut encore renouvelée à l'occasion suivante. Au mois de janvier 1798, des navires marchands sous pavillon suédois, chargés de cargaisons de munitions navales provenant de la Suède et appartenant aux sujets suédois, se dirigeant vers les ports de la Méditerranée au pouvoir des Français, furent saisis par une escadre anglaise, et amenés dans un port d'Angleterre pour y être jugés sur l'allégation de résistance au droit de visite. L'instruction du procès fut suspendue par des négociations diplomatiques jusqu'au 11 juin 1799, époque à laquelle le jugement fut prononcé par la haute cour d'amirauté sur les conclusions du juge sir William Scott.

Dans ses conclusions ce savant magistrat posait les principes suivants du droit international :

1° Que le droit de visite sur mer des vaisseaux marchands, quels que soient les vaisseaux, les cargaisons, ou la destination, est un droit incontestable acquis aux vaisseaux armés et munis de commissions d'une nation belligérante. «Je dis quels que soient les vaisseaux, les cargaisons, ou la destination, parce que jusqu'à ce qu'ils aient été visités, il n'est pas évident quels sont ces vaisseaux, ces cargaisons, ou cette destination; et c'est pour déterminer ces points qu'existe la nécessité d'exercer le droit de visite. Ce droit est tellement évi-

[1] Elliot, *American diplomatic Code*, vol. II, p. 387.
[2] Voyez première période, § 17.

dent en principe, que nul ne peut le contester qui admet le droit des captures maritimes: parce que s'il n'était pas permis de déterminer par une enquête suffisante s'il existe des propriétés qui peuvent être légalement capturées, il serait impossible d'exercer ce droit. Même ceux qui soutiennent le principe que les vaisseaux libres rendent les marchandises libres, doivent admettre l'exercice du droit de visite au moins pour déterminer si les vaisseaux sont libres ou non. Le droit est également évident suivant l'usage des nations, cet usage étant uniforme et universel. Le grand nombre de traités européens qui supposent l'existence de ce droit, le regardent comme un droit préexistant, et en règlent l'exercice comme tel. Tous ceux qui ont écrit sur le droit des gens le reconnaissent, sans même en excepter Hubner, le grand champion des priviléges des neutres.»

2° Que l'interposition par la force du souverain neutre ne peut pas légalement changer les droits d'un croiseur légalement muni d'une commission du souverain belligérant. «Deux souverains peuvent sans nul doute s'entendre, par des conventions particulières, sur ce point, que la présence d'un de leurs vaisseaux armés avec leurs vaisseaux marchands doit faire présumer mutuellement qu'il n'y a rien dans ce convoi de vaisseaux marchands qui puisse être en conflit avec l'amitié ou la neutralité; et s'ils consentent à accepter cette assurance, nulle autre partie tierce n'a le droit de s'y opposer. Mais assurément nul souverain n'a le droit de faire accepter une telle garantie par la force. La seule garantie reconnue par le droit des gens relative à cette matière, hormis le cas d'une convention spéciale, est le droit de visite personnelle, droit qui doit être exercé par ceux qui ont un intérêt à son exercice.

3° Que la peine qu'encourt la violation du droit de visite est la confiscation de la propriété, soustraite à l'exercice de ce droit. «Pour établir cette proposition, je n'ai besoin que de citer Vattel, un des plus corrects, et certainement pas un des



moins indulgents professeurs du droit des gens moderne. Dans son 3me livre, chap. 7, sect. 114, il s'exprime ainsi: «On »ne peut empêcher le transport des effets de contrebande, si »l'on ne visite pas les vaisseaux neutres. On est donc en droit »de les visiter. Quelques nations puissantes ont refusé en dif»férents temps de se soumettre à cette visite. Aujourd'hui un »vaisseau neutre qui refuserait de souffrir la visite se ferait »condamner par cela seul, comme étant de bonne prise.» Vattel doit être considéré ici, non pas comme un publiciste qui donne son avis, mais comme un témoin qui déclare un fait, le fait que tel est l'usage actuel de l'Europe moderne. Conformément à ce principe, nous trouvons dans l'ordonnance célèbre de Louis XIV de 1681, encore en vigueur, article 12, que tout vaisseau qui refusera d'amener ses voiles, après la sommation qui lui en aura été faite par nos vaisseaux, ou ceux de nos sujets armés en guerre, pourra y être contraint par artillerie ou autrement, et en cas de résistance et de combat, il sera de bonne prise. Et Valin, dans son petit commentaire, p. 81, dit expressément que, quoique l'expression soit au conjonctif, la résistance seule suffit pour entraîner la confiscation. Il cite l'ordonnance espagnole de 1718, évidemment transcrite de l'autre, dans laquelle il est exprimé dans le disjonctif, en cas de résistance *ou* de combat. Il y a aussi des exemples récents constatant que l'Espagne continue à agir d'après ce principe. Telle a toujours été la règle, et la règle non contestée de l'amirauté anglaise. Je ne dis pas que cette règle n'ait jamais été suspendue pour des raisons de faveur ou de politique, d'après lesquelles il peut convenir que l'application de cette espèce de jurisprudence soit tempérée dans les mains de ceux qui ont le droit de les prendre en considération; parce que nul ne peut nier qu'un état puisse se relâcher de ses droits extrêmes, et que les conseils suprêmes de cet état soient autorisés à déterminer les cas où il doit le faire, les armateurs n'ayant dans aucun cas d'autre droit ni

d'autre titre que ceux possédés par l'état dans les mêmes circonstances de la capture. Mais je m'appuie sur tous les principes de la raison, sur l'autorité distincte de Vattel, sur les institutions d'autres grands pays maritimes, aussi bien que sur ceux de notre propre pays, quand j'ose affirmer que, d'après le droit des gens, tel qu'il est entendu de nos jours, une résistance délibérée et continue à l'exercice du droit de visite par un croiseur régulier, de la part d'un vaisseau neutre, entraîne la confiscation comme une conséquence légale [1]. »

Au mois de décembre 1799, une rencontre eut lieu, près de Gibraltar, entre une frégate danoise, escortant une flotte marchande, et des vaisseaux anglais, par suite du refus de se soumettre à l'exercice du droit de visite de la part des vaisseaux de guerre anglais. L'amiral anglais demanda à voir les instructions du commandeur danois, demande qui fut refusée par ce dernier, déclarant qu'il lui avait été enjoint de ne pas permettre que son convoi fût visité, et qu'en faisant feu sur les canots anglais il n'avait fait que remplir ses ordres. L'amiral anglais enfin permit au convoi de passer, et fit ensuite un rapport de l'affaire à son gouvernement, qui présenta des remontrances à la cour de Danemark, basées sur les principes posés dans les conclusions de Sir William Scott déjà cités.

Dans la réponse du comte Christian de Bernstorff à la note de M. Merry, ministre anglais près la cour de Copenhague, en date du 19 avril 1800, il ne fut pas nié que l'usage et les traités attribuassent aux puissances belligérantes le droit de faire visiter, par leurs vaisseaux de guerre ou leurs corsaires, les navires *non-escortés*. Mais ce droit n'étant pas un droit naturel, mais purement conventionnel, l'on ne saurait, sans injustice ou sans violence, en étendre l'effet arbitrairement au-delà de ce qui avait été convenu ou accordé. Or, aucune des puissances maritimes et indépendantes de l'Europe n'avait jamais

[1] ROBINSON, *Admiralty reports*, vol. I, p. 340.

reconnu le droit de faire visiter les navires neutres, escortés par un ou plusieurs vaisseaux de guerre; et il était évident qu'elles ne sauraient le faire sans dégrader leurs pavillons et sans renoncer à une partie essentielle de leurs propres droits. Bien loin d'acquiescer à cette prétention autrefois inconnue, la plupart de ces puissances avaient cru, depuis qu'elle avait été mise en question, devoir énoncer le principe opposé, ainsi qu'un grand nombre de traités en offrait la preuve. Cette distinction faite entre les navires escortés et non-escortés était d'ailleurs aussi juste que naturelle; car les premiers ne sauraient être rangés dans la même catégorie où se trouvent les derniers. La visite exercée par les puissances belligérantes sur les bâtiments neutres allant sans convoi, était fondée sur le droit d'en reconnaître le pavillon et d'en examiner les papiers. Il ne s'agissait que de constater leur neutralité et la régularité de leurs expéditions. Les papiers de ces vaisseaux étant trouvés en règle, aucune visite ultérieure ne pouvait légalement avoir lieu : et c'est par conséquent l'autorité du gouvernement au nom duquel ces documents ont été dressés et délivrés, qui procure à la puissance belligérante la sûreté requise. Mais le gouvernement neutre, en faisant escorter par des vaisseaux de guerre les navires de ses sujets commerçants, offre une garantie plus authentique, plus positive encore que ne l'est celle qui est fournie par les documents dont les navires se trouvent munis, et il ne saurait, sans se déshonorer, admettre à cet égard des doutes ou des soupçons, qui seraient aussi injurieux pour lui qu'injustes de la part de ceux qui les concevraient ou les manifesteraient. Que si l'on voulait admettre le principe que le convoi du souverain qui l'accorde ne garantit pas les navires de ses sujets de la visite des vaisseaux armés, il en résulterait que l'escadre la plus formidable n'aurait pas le droit de soustraire les bâtiments confiés à sa protection au contrôle du plus chétif corsaire. Mais on ne saurait raisonnablement supposer que le gouver-

nement anglais, qui s'était toujours, et aux plus justes titres montré jaloux de l'honneur de son pavillon, et qui, dans les guerres maritimes auxquelles il n'avait pas pris part, avait su soutenir avec vigueur les droits de la neutralité, jugerait devoir, si le cas arrivait, souffrir une pareille avanie; et le roi avait trop de confiance dans l'équité et dans la loyauté de Sa Majesté Britannique, pour se permettre de croire qu'elle pût vouloir s'arroger un droit qu'elle n'accorderait pas, dans les mêmes circonstances, à toute autre puissance indépendante[1].

On ne donna pas suite à cette affaire, mais bientôt après une nouvelle collision s'ensuivit sur la même matière. Une autre frégate danoise, la *Freya*, en voulant défendre le convoi de vaisseaux marchands qu'elle escortait contre une escadre anglaise dans la Manche, le 25 juillet 1800, provoqua un combat avec des pertes de vie des deux côtés. Une satisfaction fut demandée par le ministre danois à Londres, et refusée par le gouvernement anglais. Dans sa réponse à la note du ministre danois, lord Grenville insistait sur ce que Sa Majesté Britannique était plutôt en droit de demander une réparation pour une agression délibérée, par laquelle la vie de ses braves marins avait été sacrifiée, l'honneur de son pavillon insulté presque à la vue de ses propres côtes, tandis qu'on voulait justifier ces procédés, en mettant en discussion des droits incontestables et fondés sur les principes les plus clairs, dont l'exercice était nécessaire au maintien des intérêts les plus chers de son empire. Lord Grenville finit par annoncer que, *pour donner un plus grand poids à ces représentations*, et pour ouvrir la porte à des explications qui pussent détourner la nécessité d'en venir à des extrémités dont le roi envisageait la perspective avec répugnance, il avait chargé lord Whitworth d'une mission spéciale pour la cour de Copenhague.

Pour donner plus de poids aux représentations de lord

[1] SCHOELL, *Histoire abrégée des traités de paix*, vol. VI, pp. 49—52.



Whitworth, une flotte anglaise fut envoyée au Sund et mise à sa disposition. Dans la discussion qui eut lieu entre ce ministre et le comte Chrétien de Bernstorff, le premier demanda une réparation pour ce qui s'était passé, et sécurité contre une répétition de pareils outrages. Dans sa réponse du 16 août, le comte de Bernstorff disait, que ce serait intervertir le sens le plus naturel et le moins équivoque des choses et des mots, que de vouloir faire envisager comme une agression préméditée une résistance légale et provoquée à une atteinte portée gratuitement aux droits et à l'honneur d'un pavillon indépendant. Mais en supposant même que le chef de la frégate danoise eût excédé les bornes de ses devoirs, et que le gouvernement anglais fût par là autorisé d'en demander satisfaction, il résultait évidemment de la nature du cas, que cette demande ne pouvait avoir lieu qu'après que la frégate amenée et son convoi eussent été relâchés. Alors, ajoutait-il, son souverain recevrait avec empressement toute proposition compatible avec l'honneur de son pavillon et la dignité de sa couronne.

Dans sa réplique du 21 du même mois, lord Whitworth soutenait le principe, que tout vaisseau neutre qui s'opposait à la visite des croiseurs belligérants, était confiscable et de bonne prise. Si le principe opposé était une fois admis qu'une frégate danoise pût légalement garantir de toute visite six vaisseaux marchands de cette nation, il s'ensuivrait que cette même puissance, que toute autre puissance quelle qu'elle fût, pourrait, par le moyen du moindre bâtiment de guerre, étendre la même protection sur tout le commerce de l'ennemi dans toutes les parties du monde. Il ne s'agirait que de trouver dans tout le cercle du monde civilisé un seul état neutre, quelque peu considérable qu'il puisse être, assez bien disposé envers les ennemis de l'Angleterre pour leur prêter son pavillon et couvrir tout leur commerce sans encourir le moindre risque.

La négociation fut enfin terminée par une convention, signée

à Copenhague le 29 août, par laquelle la question de droit fut réservée pour un examen ultérieur; la frégate danoise et les vaisseaux de son convoi furent restitués; et il fut convenu que, pour éviter de pareilles disputes, le gouvernement danois devait suspendre ses convois jusqu'à ce que la question fût décidée par une convention définitive[1].

La neutralité armée de 1800.

Pendant que cette négociation durait encore, l'empereur de Russie, qui s'était séparé d'abord de l'alliance de l'Autriche et ensuite de celle de l'Angleterre, proposa aux cours de Danemark, de la Suède et de la Prusse, de conclure une convention pour renouveler les principes de la neutralité armée de 1780. Cette proposition était fondée principalement sur la nécessité d'un concert de la part des puissances du Nord pour se défendre contre des agressions telles que celles qu'on alléguait avoir été dirigées contre la frégate danoise la *Freya*; et aussitôt que l'empereur Paul apprit la nouvelle de l'arrivée d'une flotte anglaise dans la Baltique, il ordonna que le séquestre fût mis sur tous les capitaux anglais dans ses ports. La nouvelle de la convention signée le 29 août entre l'Angleterre et le Danemark, fit d'abord changer ces mesures, et le séquestre fut levé. Mais le refus du gouvernement anglais de le mettre en possession de l'île de Malte, en vertu d'une promesse formelle, ainsi qu'il le prétendait, l'engagea à mettre un embargo sur les vaisseaux anglais. Des traités furent signés à Pétersbourg, le 16 décembre, entre la Russie et la Suède, et la Russie et le Danemark, et le 18 un autre traité fut signé entre la Russie et la Prusse; et comme chacune de ces puissances accéda aux traités des autres avec la Russie, l'ensemble de ces actes forma une espèce de quadruple alliance.

Par le 1er article de ces traités, il fut déclaré que les parties

[1] SCHOELL, *Histoire abrégée des traités de paix*, vol. IV, pp. 53—59. — MARTENS, *Recueil*, tome VII, pp. 133—150.

contractantes feraient exécuter dans leurs états la défense portée contre le commerce de contrebande.

Le 2ᵐᵉ article limitait la liste de contrebande aux seules munitions de guerre, comme il est stipulé dans la neutralité armée de 1780, en se référant au traité de 1766 entre l'Angleterre et la Russie, sans préjudicier toutefois aux dispositions particulières des traités conclus antérieurement avec les puissances belligérantes.

Dans le 3ᵐᵉ article, les parties contractantes énoncent les principes de droit naturel qui doivent déterminer les droits des neutres à l'égard du commerce et de la navigation. Ce sont les suivants :

1º Tout bâtiment peut naviguer librement d'un port à l'autre et sur les côtes des puissances belligérantes.

2º Les effets appartenants aux sujets des puissances belligérantes qui se trouvent à bord des vaisseaux neutres, sont libres, excepté les objets de contrebande.

3º Un port ne peut être regardé comme bloqué que si son entrée est évidemment dangereuse par suite des dispositions prises par une des puissances belligérantes, par le moyen de vaisseaux placés à proximité.

4º Les bâtiments ne peuvent être arrêtés que par des raisons justes et évidentes, et la procédure doit être uniforme, prompte, et légale.

5º Que la déclaration de l'officier, qui commande un ou plusieurs vaisseaux de guerre escortant des bâtiments marchands, que son convoi n'a pas de contrebande, doit suffire pour empêcher la visite par les vaisseaux armés des puissances belligérantes.

Les autres articles stipulaient un armement commun pour protéger le commerce neutre des parties contractantes, et une alliance éventuelle, si à l'occasion de cette convention l'une des parties était attaquée.

Le gouvernement danois hésita d'abord à ratifier le traité

qui avait été signé à Pétersbourg par son ministre. Il était déjà lié par sa convention du 29 août avec l'Angleterre, stipulant qu'il n'accorderait pas d'escorte à ses vaisseaux marchands jusqu'à ce que la question eût été résolue d'une manière définitive entre les deux puissances. Le ministre anglais à Copenhague, par sa note en date du 27 décembre, demanda une réponse pleine, ouverte et satisfaisante sur la nature, l'objet et l'étendue des obligations que le Danemark pouvait avoir contractées, ou des négociations qu'il poursuivait.

Le comte de Bernstorff, dans sa réponse à cette note, nia que les engagements que le Danemark était sur le point de contracter fussent hostiles à l'Angleterre, ou contraires à ceux qu'il avait pris par la convention du 28 août. L'abandon provisoire et momentané, non d'un principe dont la question était restée indécise, mais d'une mesure dont le droit n'avait jamais été, ni ne saurait jamais être contesté, ne se trouvait nullement en opposition avec les principes généraux et permanents, relativement auxquels les puissances du Nord étaient sur le point de rétablir un concert qui, loin de pouvoir compromettre leur neutralité, n'était destiné qu'à la raffermir.

Le gouvernement anglais répondit à cette note par un ordre du conseil, daté du 14 janvier 1801, mettant un embargo sur les vaisseaux russes, suédois, et danois. Lord Grenville notifia cet ordre aux ministres du Danemark et de Suède à la cour de Londres, par une note déclarant que le nouveau code de droit maritime qu'on avait voulu établir en 1780, et qu'on cherchait maintenant à faire revivre, était une innovation nuisible aux intérêts les plus chers de l'Angleterre, innovation à laquelle la Russie avait renoncé par les liaisons contractées entre elle et le gouvernement anglais au commencement de la guerre actuelle.

Ces mesures décidèrent le Danemark à accéder à la neutralité armée, par une déclaration datée du 27 février de 1801.

Des motifs de politique engagèrent l'Angleterre à ménager

la Prusse, dernière partie contractante à cette ligue. Mais le cabinet prussien n'en coopéra pas moins avec le Danemark, en fermant les bouches de l'Elbe et du Weser, contre le commerce anglais. Les troupes danoises occupèrent les villes anséatiques de Hambourg et de Lubeck, et celles de la Prusse le pays d'Hanovre et de Brême. La guerre entre l'Angleterre et les puissances de la Baltique commença par la bataille de Copenhague, le 2 avril 1801, suivie d'un armistice avec le Danemark. La mort de l'empereur Paul fut le signal de la dissolution de la ligue fondée par lui. L'armistice fut ensuite accepté par la Russie et la Suède; et les villes anséatiques furent évacuées par les troupes danoises et prussiennes. Les séquestres furent levés des deux côtés, et une négociation fut ouverte à Pétersbourg pour régler les points en contestation.

Convention maritime de 1801, entre l'Angleterre et la Russie.

Cette négociation amena la signature d'une convention entre l'Angleterre et la Russie, datée le $^5/_{17}$ juin 1801, par laquelle il fut déclaré que «le désir mutuel de Sa Majesté le roi du royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande et de Sa Majesté l'empereur de toutes les Russies étant, non-seulement de s'entendre entre elles sur les différends qui ont altéré en dernier lieu la bonne intelligence et les rapports d'amitié qui subsistaient entre les deux états; mais encore de prévenir à l'avance, par des explications franches et précises à l'égard de la navigation de leurs sujets respectifs, le renouvellement de semblables altercations et les troubles qui pourraient en être la suite; et l'objet de la commune sollicitude de leursdites Majestés étant de parvenir, le plus tôt qu'il se pourra faire, à un arrangement équitable de ces différends et une fixation invariable de leurs principes sur les droits de la neutralité, dans leur application à leurs monarchies respectives, afin de resserrer de plus en plus les liens d'amitié et de bonne correspondance dont elles reconnaissent l'utilité et les avantages: elles ont nommé et choisi pour leurs plénipotentiaires, etc. Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs

et les avoir trouvés en bonne et due forme, sont convenus des points et articles suivants:

«Art. I. Il y aura désormais entre Sa Majesté Impériale de toutes les Russies et Sa Majesté Britannique, les sujets, états et pays de leurs dominations, bonne et inaltérable amitié et intelligence, et subsisteront, comme par le passé, tous les rapports politiques, de commerce, et autres d'une utilité commune, entre les sujets respectifs, sans qu'ils puissent être troublés ni inquiétés en manière quelconque.

»Art. II. Sa Majesté l'empereur de toutes les Russies et Sa Majesté Britannique déclarent vouloir tenir la main à la plus rigoureuse exécution des défenses portées contre le commerce de contrebande de leurs sujets avec les ennemis de l'une ou de l'autre des deux hautes parties contractantes.

»Art. III. Sa Majesté Impériale de toutes les Russies et Sa Majesté Britannique ayant résolu de mettre sous une sauvegarde suffisante la liberté du commerce et de la navigation de leurs sujets, dans le cas où l'une d'entre elles serait en guerre, tandis que l'autre resterait neutre, elles sont convenues:

»1° Que les vaisseaux de la puissance neutre pourront naviguer librement aux ports et sur les côtes des nations en guerre.

»2° Que les effets embarqués sur les vaisseaux neutres seront libres, à l'exception de la contrebande de guerre et des propriétés ennemies; il est convenu de ne pas comprendre au nombre des dernières les marchandises du produit, du cru, ou de la manufacture des pays en guerre, qui auraient été acquises par des sujets de la puissance neutre, et seraient transportées pour leur compte; lesquelles marchandises ne peuvent être exceptées, en aucun cas, de la franchise accordée au pavillon de ladite puissance.

»3° Que pour éviter aussi toute équivoque et tout malentendu sur ce qui doit être qualifié de contrebande de guerre, Sa Majesté Impériale de toutes les Russies et Sa Majesté Bri-



tannique déclarent, conformément à l'art. XI du traité de commerce conclu entre les deux couronnes, le $^{10}/_{22}$ février 1797, qu'elles ne reconnaissent pour telles que les objets suivants, savoir: canons, mortiers, armes à feu, pistolets, bombes, grenades, boulets, balles, fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses, piques, épées, ceinturons, gibernes, selles et brides, en exceptant toutefois la quantité des susdits articles qui peut être nécessaire pour la défense du vaisseau et de ceux qui en composent l'équipage; et tous les autres articles quelconques, non désignés ici, ne seront pas réputés munitions de guerre et navales, ni sujets à confiscation, et par conséquent passeront librement sans être assujettis à la moindre difficulté, à moins qu'ils ne puissent être réputés propriétés ennemies dans le sens arrêté ci-dessus. Il est aussi convenu que ce qui est stipulé dans le présent article ne portera aucun préjudice aux stipulations particulières de l'une ou de l'autre couronne avec d'autres puissances, par lesquelles des objets de pareil genre seraient réservés, prohibés, ou permis.

»4° Que, pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés ou suffisamment proches, un danger évident d'entrer.

»5° Que les vaisseaux de la puissance neutre ne peuvent être arrêtés que sur de justes causes ou faits évidents; qu'ils seront jugés sans retard, et que la procédure sera toujours uniforme, prompte, et légale.

»Pour assurer d'autant mieux le respect dû à ces stipulations, dictées par le désir sincère de concilier tous les intérêts, et de donner une nouvelle preuve de leur loyauté et de leur amour pour la justice, les hautes parties contractantes prennent ici l'engagement le plus formel de renouveler les défenses les plus sévères à leurs capitaines, soit de haut bord, soit de la marine marchande, de charger, tenir ou recéler à

leurs bords aucun des objets qui, aux termes de la présente convention, pourraient être réputés de contrebande, et de tenir respectivement la main à l'exécution des ordres qu'elles auront publiés dans leurs amirautés et partout où besoin sera.

»Art. IV. Les deux hautes parties contractantes, voulant encore prévenir tout sujet de dissension à l'avenir, en limitant le droit de visite des vaisseaux marchands allant sous escorte, aux seuls cas où la puissance belligérante pourrait essuyer un préjudice réel par l'abus du pavillon neutre, sont convenues:

»1° Que le droit de visiter les navires marchands, appartenant aux sujets de l'une des puissances contractantes, et naviguant sous l'escorte d'un vaisseau de guerre de ladite puissance, ne sera exercé que par les vaisseaux de guerre de la partie belligérante, et ne s'étendra jamais aux armateurs, corsaires ou autres bâtiments qui n'appartiennent pas à la flotte impériale ou royale de leurs majestés, mais que leurs sujets auraient armés en guerre.

»2° Que les propriétaires de tous les navires marchands appartenants aux sujets de l'un des souverains contractants, qui seront destinés à aller sous convoi d'un vaisseau de guerre, seront tenus, avant qu'ils ne reçoivent leurs instructions de navigation, de produire au commandant du vaisseau de convoi leurs passeports et certificats, ou lettres de mer, dans la forme annexée au présent traité.

»3° Que lorsqu'un tel vaisseau de guerre, ayant sous convoi des navires marchands, sera rencontré par un vaisseau ou des vaisseaux de guerre de l'autre partie contractante, qui se trouvera alors en état de guerre, pour éviter du désordre, on se tiendra hors de la portée du canon, à moins que l'état de la mer ou le lieu de la rencontre ne nécessite un plus grand rapprochement; et le commandant du vaisseau de la puissance belligérante enverra une chaloupe à bord du vaisseau de convoi, où il sera procédé réciproquement à la vérification des papiers et certificats qui doivent constater, d'une part,

sollicitude, pour prévenir les moindres sujets de contestation à l'avenir.

»Art. VII. Pour obvier à tous les inconvénients qui peuvent provenir de la mauvaise foi de ceux qui se servent du pavillon d'une nation sans lui appartenir, on convient d'établir pour règle inviolable, qu'un bâtiment quelconque, pour être regardé comme propriété du pays dont il porte le pavillon, doit avoir à son bord le capitaine du vaisseau et la moitié de l'équipage des gens du pays, et les papiers et passeports en bonne et due forme; mais tout bâtiment qui n'observe pas cette règle, et qui contreviendra aux ordonnances publiées à cet effet, perdra tous les droits à la protection des puissances contractantes.

»Art. VIII. Les principes et les mesures adoptés par le présent acte, seront également applicables à toutes les guerres maritimes, où l'une des deux puissances serait engagée, tandis que l'autre resterait neutre. Ces stipulations seront en conséquence regardées comme permanentes, et serviront de règle constante aux puissances contractantes, en matière de commerce et de navigation.

»Art. IX. Sa Majesté le roi de Danemark et Sa Majesté le roi de Suède seront immédiatement invités par Sa Majesté Impériale, au nom des deux puissances contractantes, à accéder à la présente convention, et en même temps à renouveler et confirmer leurs traités respectifs de commerce avec Sa Majesté Britannique; et Sadite Majesté s'engage, moyennant les actes qui auront constaté cet accord, de rendre et restituer, à l'une et l'autre de ces puissances, toutes les prises qui ont été faites sur elles, ainsi que les terres et pays de leur domination qui ont été conquis par les armes de Sa Majesté Britannique depuis la rupture, dans l'état où se trouvaient ces possessions à l'époque où les troupes de Sa Majesté Britannique y sont entrées. Les ordres de Sadite Majesté, pour

la restitution de ces prises et de ces conquêtes, seront expédiés immédiatement après l'échange des ratifications des actes par lesquels la Suède et le Danemark accéderont au présent traité. »

La cour de Copenhague accéda à cette convention le 23 octobre 1801, et celle de Suède le $^{18}/_{30}$ mars 1802. La liste des objets à être regardés comme contrebande de guerre qui est insérée dans la convention, diffère de celle que renferme l'article 11 du traité de 1661, entre l'Angleterre et la Suède. Pour obvier au renouvellement des débats qui avaient eu lieu relativement à cet article, une convention spéciale fut signée à Londres, le 25 juillet 1802. Cette convention ajoute à la liste de contrebande l'argent monnayé, les troupes, les chevaux et ce qui est nécessaire à l'équipement de la cavalerie, et les vaisseaux de guerre. Ces objets sont déclarés sujets à la confiscation. Elle réserve à la puissance belligérante le droit d'arrêter en mer les bâtiments marchands de la puissance neutre allant aux ports de l'ennemi avec des chargements de provisions, ou de poix, résine, goudron, chanvre, et généralement tous les articles non fabriqués servant à l'équipement des vaisseaux marchands; et si les chargements sont du produit du territoire de la puissance neutre et pour compte de ses sujets, la puissance belligérante exercera le droit de préemption, sous la condition de payer un bénéfice de dix pour cent sur le prix de la facture du chargement fidèlement déclaré, ou du vrai taux du marché, soit en Suède, soit en Angleterre, au choix du propriétaire, et en outre une indemnité pour la détention et les dépenses nécessaires. Si ces chargements, étant en route avec une destination déclarée pour un port neutre, sont détenus sous le soupçon d'être véritablement destinés à un port ennemi, et s'il est reconnu, après due enquête, qu'ils ont été indûment détenus, il recevra une indemnité, à moins que la puissance belligérante ne désire les acheter; dans ce cas, il recevra le prix complet qu'il



aurait obtenu dans le port neutre de leur destination, avec une indemnité pour la détention et les dépenses nécessitées. Le hareng, le fer en barre, l'acier, le cuivre rouge, le laiton et fil de laiton, les planches et madriers, les hosseaux de chêne et esparres, ne seront point soumis à la confiscation ni au droit de préemption[1].

Nous avons cru nécessaire d'entrer dans tous ces détails des circonstances qui ont accompagné la formation de la convention de 1801, parce que, suivant nous, elle doit être regardée non-seulement comme formant une nouvelle loi conventionnelle entre les parties contractantes, mais comme renfermant une reconnaissance des droits universels préexistants qu'elles ne pouvaient justement refuser d'accorder aux autres puissances. L'objet du traité était de déterminer et de déclarer le droit des gens sur les divers points qui avaient été tant contestés; les trois puissances du Nord concédant sur le principe de libres vaisseaux, libres marchandises, et sur celui du droit de visite avec une modification; et l'Angleterre reconnaissant les principes de la neutralité armée relativement au commerce des colonies et sur les côtes d'un ennemi, au droit de blocus, et à la manière d'exercer le droit de visite; et concédant en outre à la Russie la limitation de contrebande aux seules munitions de guerre. Quant à la question de convois, question qui ne fut pas comprise dans la neutralité armée de 1780, une modification au gré des puissances du Nord fut concédée par l'Angleterre.

Que telle ait été la véritable interprétation de la convention de 1801, cela fut rendu évident par la discussion qui eut lieu à la chambre des pairs d'Angleterre, le 12 novembre 1801, lors de la production des documents relatifs à cette négociation.

A cette occasion, lord Grenville, qui s'était déjà retiré du

[1] SCHOELL, *Histoire des traités de paix,* vol. VI, pp. 103–105. — MARTENS, *Recueil,* tome VII, pp. 150–281, tome VIII, p. 91.

ministère avec son ami M. Pitt, laissant à leurs successeurs le soin de faire la paix avec la France et avec les puissances du Nord comme ils l'entendraient, exprima sa conviction entière que la convention avait essentiellement affaibli le système de droit maritime soutenu par le gouvernement anglais. Il déclara que les prétentions inadmissibles des puissances de la Baltique avaient été favorisées par la politique faible et temporisante que l'Angleterre avait suivie envers ces puissances dans les dernières années de la guerre de l'indépendance de l'Amérique. Au commencement de la guerre de la révolution française, l'Angleterre avait obtenu, par la négociation avec les principaux gouvernements de l'Europe, une renonciation des prétentions qui n'avaient jamais été mises en avant que dans des intentions hostiles à l'Angleterre. Les principes en question avaient été, en effet, reniés peu de temps après la neutralité armée de 1780, par presque toutes les parties contractantes à cette ligue: par la Russie, dans sa guerre avec la Porte en 1787; par la Suède, dans sa guerre avec la Russie en 1789; par la Russie, la Prusse, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal et l'Amérique, dans leurs traités avec l'Angleterre pendant la première guerre de la révolution française; par le Danemark et la Suède, dans leurs ordonnances publiées en 1793, ces puissances étant neutres, et dans leur traité mutuel de 1794; et encore par la Prusse, dans son traité avec les États-Unis d'Amérique de 1799 [1]. Dans les pièces officielles publiées par l'impératrice Catherine et son successeur pendant la guerre avec la France, il fut mis en avant des prétentions par le cabinet russe tout aussi étendues que l'ancien droit maritime de l'Europe [2]. Les effets de

[1] *Vide supra*, § 7, pp. 74—75.

[2] Voyez la déclaration russe à la Suède, le 30 juillet 1793. Les instructions à l'amiral Tchitchagoff du 24 juillet 1793. Voyez aussi le traité de commerce de 1797, entre la Russie et l'Angleterre, art. 10.

ce revirement dans l'opinion assurèrent à l'Angleterre, pendant plusieurs années, l'exercice non contesté de ses droits maritimes sur les points les plus essentiels, non-seulement pour ses propres intérêts, mais aussi pour l'avancement de la cause commune des alliés. Mais aussitôt que le caprice et des jalousies sans fondement vinrent à interrompre ce sage système de politique à la cour de Pétersbourg, les anciennes prétentions des puissances neutres furent renouvelées avec un accroissement d'inimitié augmentée, et il était enfin devenu évident, lors de la signature de la convention de la neutralité armée de 1800, qu'à moins que l'Angleterre ne fût pas alors bien résolue à faire face à la nécessité des circonstances, en amenant ces questions à une résolution définitive et explicite, elle verrait toujours ses efforts paralysés dans toutes les occasions futures de danger ou de difficulté.

La principale objection présentée par lord Grenville à la convention de 1801, fut que dans sa rédaction les deux conventions offensives de la neutralité armée avaient été suivies avec une exactitude scrupuleuse et servile autant qu'on pouvait les appliquer. L'Angleterre avait donc négocié et conclu ce traité sur les bases de ces mêmes conventions inadmissibles qu'elle a voulu abattre par la guerre. Elle se posait alors à la face de l'Europe, non pas comme résistant, mais comme accédant aux traités de la neutralité armée; avec des modifications, il était vrai, et des changements sur certains points essentiels, mais en sanctionnant par cette concession le poids et l'autorité des transactions qu'elle avait regardées auparavant comme des violations flagrantes du droit public, et comme justifiant de sa part les extrémités même de la guerre. Quels que soient les principes du droit maritime qui pourraient être contestés à l'avenir, il faudrait les discuter avec quelque égard pour les traités de la neutralité armée. Quelles que soient les expressions d'un sens douteux qui étaient transférées de ces traités à la convention, et il y en

avait plusieurs, il fallait, d'après les meilleures règles de l'interprétation, les expliquer par rapport à l'acte original par lequel elles furent d'abord incorporées dans le code du droit public.

C'était donc sous l'influence de cette impression qu'il fallait procéder à l'examen de la convention de 1801, et la comparer avec ces prétentions pour lesquelles l'Angleterre avait déterminé l'année dernière qu'il était nécessaire, même au milieu de tous les embarras du moment, d'encourir les dangers additionnels d'une guerre avec les puissances du Nord. Ces prétentions furent comprises dans cinq propositions, ou principes de droit maritime, auxquelles la ligue neutre de 1800 avait engagé les parties contractantes à résister par la force, et que la chambre des pairs avait été d'accord avec le ministère du jour pour regarder comme indispensables à la conservation de la puissance maritime de l'Angleterre, et par conséquent de sa sécurité intérieure.

Ces propositions furent les suivantes:

1º Qu'il n'est pas permis aux neutres de poursuivre en temps de guerre, pour l'avantage, ou pour compte d'une des puissances belligérantes, les branches de commerce dont ils ont été exclus en temps de paix.

2º Qu'une puissance belligérante a le droit de se saisir des propriétés de son ennemi sur les mers, et à cette fin de conduire dans ses ports les vaisseaux neutres, chargés, en tout ou en partie, de ces propriétés ennemies.

3º Que, sous la dénomination de contrebande de guerre, qu'il est défendu aux neutres de transporter aux puissances belligérantes, le droit des gens, à moins qu'il ne soit restreint par des traités particuliers, comprend toutes espèces de munitions navales aussi bien que militaires, et généralement tous les objets servant principalement, suivant les circonstances de la guerre, à donner à une des puissances belligérantes les instruments et les moyens d'offensive contre l'autre.

4° Qu'il est permis aux puissances maritimes, engagées dans une guerre, de bloquer les ports de leurs ennemis par des escadres assignées à ce service et suffisantes pour le remplir. Qu'un tel blocus est légitime, même si on n'a pas l'intention d'attaquer ou de réduire par la force le port, forteresse, ou arsenal auquel il est appliqué. Que le fait de blocus, joint à la communication qu'on en a faite aux puissances neutres, doit agir non-seulement sur les vaisseaux actuellement interceptés, en cherchant à entrer dans le port déclaré en état de blocus, mais aussi sur les vaisseaux qu'on rencontre ailleurs et qui sont destinés à ce port sous les circonstances de l'existence et de la notification du blocus.

5° Que le droit de visite à bord des vaisseaux neutres est une conséquence nécessaire de ces principes, et que par le droit des gens, à moins qu'il ne soit restreint par des traités particuliers, ce droit n'est nullement affecté par la présence d'un vaisseau armé de la puissance neutre, ayant dans son convoi des bâtiments marchands, ou de son pays ou d'un autre.

Le premier de ces principes établissait la règle d'après laquelle les puissances belligérantes ont refusé aux neutres la liberté de poursuivre en temps de guerre les branches de commerce de l'ennemi desquelles ils sont exclus en temps de paix. Cette règle avait été principalement appliquée par l'Angleterre au commerce des côtes et des colonies de la France, commerce exclusivement approprié en temps de paix aux vaisseaux nationaux. Ce monopole a été mitigé seulement en temps de guerre, par suite de la supériorité de la puissance navale de l'Angleterre qui rendait la navigation française trop dangereuse pour être continuée. Dans ces circonstances la France avait admis les vaisseaux neutres à participer au commerce de ses colonies et de ses côtes, et les puissances du Nord avaient insisté, dans la ligue de la neutralité armée de 1780 et dans celle de 1800, sur le droit de poursuivre ces deux branches de commerce.

Cette prétention des confédérés, à l'égard du commerce des côtes, avait été exprimée ainsi qu'il suit dans l'article 3 de la convention de 1800: « que tout bâtiment peut naviguer librement d'un port à l'autre et sur les côtes des puissances belligérantes.» La convention de 1804 adopta à peu près les mêmes expressions. En effet, par la première section de l'article 3 de cette convention, il est permis aux vaisseaux de la puissance neutre « de naviguer librement aux ports et sur les côtes des nations en guerre. » Et dans la seconde section du même article il est expressément déclaré, que « les effets embarqués sur les vaisseaux neutres seront libres, à l'exception de la contrebande de guerre et des propriétés ennemies.» Une navigation libre dans les ports et sur les côtes d'un pays quelconque doit nécessairement entraîner aussi, comme conséquence, la libre navigation, tant pour sortir que pour entrer dans tous ces ports aussi bien que sur toute l'étendue des côtes. Si l'on avait voulu limiter cette liberté, cela aurait été indiqué parmi les exceptions qui se trouvent consignées dans la convention. On n'y trouve non plus aucune mention de ce principe par rapport à la prétention de l'Angleterre au commerce des côtes. Le droit de naviguer librement dans les ports de la nation en guerre était donc évidemment accordé, et le droit du commerce des côtes s'y trouvait par suite compris, car sans cela il serait difficile de comprendre le sens de l'article qui autorise les neutres à « naviguer librement dans les ports et sur les côtes des nations en guerre. » En effet, si l'on avait voulu n'accorder que le droit de naviguer librement des ports du pays neutre aux ports du pays belligérant, les premiers mots de l'article auraient suffi; ou bien, si l'on n'avait voulu qu'accorder le déchargement des marchandises dans les différents ports d'un même pays, cela aurait aussi été compris par les mots de l'article: « dans les ports. » Les derniers mots: « sur les côtes, » furent premièrement employés dans le traité de la neutralité armée de 1780. De là ils

furent transcrits dans la convention hostile de 1800, et de là enfin dans l'arrangement amical de 1801, qui devait désormais servir de règle pour le droit maritime.

Mais quand même on admettrait que le sens de la convention était équivoque pour ce qui regardait le commerce des côtes, il n'en restera pas moins évident qu'elle avait accordé aux neutres le droit de faire le commerce avec les colonies[1]. Aussi l'Angleterre, pendant la guerre avec la France, ne fit qu'une exception en faveur de ce commerce; ce fut sur un ordre du conseil, en date du 8 janvier 1794, qu'il fut permis aux bâtiments neutres de transporter les produits des colonies françaises aux États-Unis d'Amérique. Sous tous les autres rapports l'ordre du conseil du 6 novembre 1793 fut maintenu. Lord Grenville ne contestait pas l'effet de la seconde section de l'article 3 de la convention, qui déclarait confiscables les marchandises ennemies chargées sur des bâtiments neutres. Il trouvait même que cet article entraînait l'abandon, de la part des puissances du Nord, du principe opposé de *vaisseaux libres, libres marchandises.*

La stipulation dans la troisième section du même article, relativement à la contrebande de guerre, devait être considérée en connexion avec le second article *séparé* de la convention, par lequel le traité du $^{10}/_{21}$ février 1797 fut confirmé de nouveau, et toutes ses stipulations devaient être exécutées dans toute leur étendue. L'effet de cet article était de rétablir le traité de 1797, qui permettait aux sujets russes de porter des munitions navales aux ports ennemis dans leurs propres

[1] Il doit être observé cependant que cette concession fut limitée, par la déclaration explicatoire, déjà signée à Moscou le $^{8}/_{20}$ octobre, lors de cette discussion à la chambre des pairs, aux mêmes avantages et facilités accordés par l'Angleterre aux États-Unis d'Amérique pour ce qui regarde le commerce des colonies ennemies; c'est-à-dire que le pays neutre peut importer des denrées coloniales pour sa propre consommation. (MARTENS, *Recueil*, vol. VII, p. 271.)

vaisseaux. Ce traité devait bientôt expirer, mais cette stipulation devait rester, ayant été transférée du traité temporaire de 1797 dans la convention perpétuelle de 1801. Les sections 3 et 4 de cet article, relatives à la contrebande et aux ports bloqués, ne contenaient pas une concession de priviléges particuliers en faveur des parties contractantes seulement, mais une reconnaissance des droits universels et préexistants, qu'elles ne pourraient pas refuser d'accorder à aucun autre état indépendant. La troisième section était introduite par un préambule séparé déclarant que l'intention des parties contractantes était «d'éviter toute équivoque et tout malentendu sur ce qui doit être qualifié de contrebande de guerre.» Conformément à cette intention, elles ont ensuite déclaré quels sont les objets qu'elles reconnaissent comme étant tels; et cette déclaration était suivie par une réserve spéciale «que ce qui est stipulé dans le présent article ne portera aucun préjudice aux stipulations particulières de l'une ou de l'autre couronne avec d'autres puissances, par lesquelles des objets de pareil genre seraient réservés, prohibés, ou permis.»

Si l'intention des parties contractantes avait été de traiter de cette question seulement à l'égard de leur conduite les unes envers les autres, et de la laisser sur le même pied qu'avant la ligue de 1800, toute mention de contrebande dans cette partie de la convention aurait été superflue. Dans ce cas-là il fallait seulement renouveler les anciens traités qui avaient énuméré les objets de contrebande; et comme ce renouvellement fut expressément stipulé dans un autre article de la convention, la troisième section devait être considérée comme ayant en vue quelque objet distinct. Cet objet était de prescrire une règle générale pour toutes les discussions futures, avec quelque puissance que ce fût, sur la question des munitions navales ou militaires, et comme établissant un principe de droit universel pour déterminer l'interprétation du terme

technique de contrebande de guerre. La réserve des traités particuliers avec d'autres puissances ne pouvait pas se concilier avec une interprétation plus limitée. Il aurait été tout à fait superflu de déclarer qu'une stipulation avec les seules puissances de la Baltique ne devait pas porter préjudice aux traités subsistants entre l'Angleterre et d'autres nations. Mais la réserve était non-seulement prudente. mais nécessaire, quand elle voulait poser un principe universel applicable à ses transactions avec chaque état indépendant. En reconnaissant un droit préexistant, et en établissant une nouvelle interprétation du droit des gens, il était d'une grande importance de réserver expressément l'exception en faveur de ses prétentions déjà établies par quelques traités particuliers avec d'autres puissances.

L'interprétation donnée au terme *contrebande de guerre* par la convention était tirée exclusivement des traités de la neutralité armée. Dans la ligue de 1780, l'impératrice de Russie avait déclaré que ses engagements avec l'Angleterre, relatifs à la contrebande, devaient être désormais considérés comme une règle invariable de droit naturel et universel. La convention de 1801 avait adopté la même règle, et d'après le même principe, en énumérant tous les objets mentionnés dans le traité de 1797, entre l'Angleterre et la Russie, et en déclarant, conformément à ce traité, que les deux souverains reconnaissent ces seuls objets comme étant de contrebande, l'Angleterre, dans toutes ses discussions futures avec les puissances neutres, devait subir les conséquences de cette nouvelle règle du droit public qu'elle avait elle-même proclamée. Elle avait publiquement renoncé à son ancienne prétention, et elle avait concédé que les munitions navales ne devaient pas être considérées comme de contrebande de guerre, et qu'elle ne les reconnaissait plus comme telles. Elle avait exprimé cette concession dans les termes mêmes dont on se servit d'abord

pour la rendre universelle, et elle l'avait insérée dans son traité avec ces mêmes puissances qui se sont confédérées dans le seul but de lui faire observer cette nouvelle loi.

La stipulation relative aux ports bloqués, dans la convention de 1800, était aussi transcrite, à l'exception d'un seul mot, des articles correspondants des deux conventions de la neutralité armée. Ces articles avaient déclaré « que pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer.» Dans la convention de 1801, au lieu des expressions, «*et* suffisamment proches,» les parties contractantes avaient substitué «*ou* suffisamment proches.» Il n'y avait pas le moindre doute que par ce changement d'un seul mot, quelque léger qu'il parût, elles eussent voulu établir dans toute leur étendue les principes soutenus par l'Angleterre sur cette grande question des blocus maritimes, et contre lesquels l'article, comme il a été rédigé dans les deux conventions neutres, a été dirigé. Mais ce dont lord Grenville se plaignait, c'était le manque de prévoyance, en laissant dépendre un principe si important de la variation minutieuse et à peine perceptible d'une seule particule. Cependant il y avait deux autres objections contre l'article:

1° Qu'en parlant de la puissance qui *attaquait* le port, il semblait, jusqu'à un certain point, confirmer l'assertion mal fondée qu'un blocus par mer supposait l'intention de réduire la place à laquelle il était appliqué, comme dans un blocus par terre. L'Angleterre avait soutenu, au contraire, dans ses guerres maritimes avec la France, comme la Hollande avait soutenu autrefois dans ses guerres avec l'Espagne, le principe que le blocus d'un ou de plusieurs des ports de l'ennemi, et même d'une étendue considérable des côtes, pourrait être légalement établi dans l'intention spéciale d'intercepter ses

approvisionnements, et de le réduire par ce moyen à des conditions de paix juste et raisonnable.

2° La seconde objection était fondée sur la nature même des opérations de guerre navales, dépendant des variations de temps, par suite desquelles une escadre occupée à faire le blocus d'un port, et d'une force suffisante pour ce service, ne pourrait néanmoins toujours rester stationnaire devant le port, ou même assez près pour en rendre l'entrée évidemment dangereuse. Et si, comme les expressions de l'article le supposaient, le blocus ne devait continuer qu'aussi longtemps que le danger existait sans interruption, la plus grande confusion pourrait arriver dans le cas de vaisseaux neutres rencontrés loin du port pour lequel ils sont destinés. Il était donc manifeste que, même en accordant le plus grand poids à ce changement minutieux de rédaction, dont on avait tant fait dépendre, qu'en suivant la lettre de cette stipulation, on détruirait tout le système de blocus par des escadres croissantes.

Lord Grenville examinait ensuite les stipulations de la convention à l'égard de la visite des vaisseaux neutres sous convoi. La prétention de la ligue neutre de 1800 limitait cette visite à une simple lecture des papiers qui devaient être communiqués à l'officier de la puissance belligérante à bord du vaisseau de guerre neutre. La même forme de procédure avait été stipulée par la convention de 1801, et il fut ajouté dans les deux traités que si les papiers étaient reconnus en règle, il n'y aurait lieu à aucune autre visite. Une exception fut néanmoins encore ajoutée dans la convention de 1801, qui formait la seule distinction réelle entre les deux traités. Il n'était pas déclaré d'une manière absolue, comme auparavant, qu'il n'y aurait d'autre visite dans aucun cas, mais seulement dans le cas où il n'existait « aucun motif valable de suspicion. » La bonne foi devait nécessairement empêcher la puissance belligérante de prétendre que le droit, dont l'exercice devait être

suspendu, excepté dans les cas où il existait quelque « motif valable de suspicion, » pouvait néanmoins être exercé dans tous les cas à sa discrétion. Suivant l'usage ancien, l'examen des circonstances du cas devait nécessairement précéder toutes les conclusions qu'on en pouvait tirer. La suspicion était inférée du résultat de la visite, et la détention du vaisseau en était la suite naturelle et juste. D'après la nouvelle loi introduite par la convention de 1801, la suspicion doit précéder l'examen, et il y aura fort peu de cas où un motif valable de suspicion pourra exister avant la visite. Il n'était donc que trop évident, que pendant qu'on avait établi le droit de visiter les vaisseaux neutres sous convoi, on avait tellement limité et circonscrit l'exercice de ce droit, qu'il devenait tout à fait inapplicable dans aucune circonstance supposable[2].

Pour compléter notre analyse des discussions et des transactions relatives à la neutralité armée, il est seulement nécessaire d'ajouter que le traité de paix d'Amiens de 1802, entre l'Angleterre et la France, a gardé un silence total sur les questions contestées de droit maritime. La stipulation insérée dans le traité d'Utrecht en faveur du principe que le pavillon doit couvrir les marchandises, et répétée dans tous les traités de paix entre ces deux puissances jusqu'à celui de 1783, n'a pas été renouvelée à cette occasion.

Lors de la rupture entre l'Angleterre et la Russie, qui eut lieu par suite de l'attaque des Anglais sur la ville de Copenhague et la saisie de la flotte danoise en 1807, le gouvernement russe publia, le 26 octobre de cette année, une déclaration « proclamant de nouveau les principes de la neutralité armée, ce monument de la sagesse de l'impératrice Catherine, » et s'engageant à ne jamais déroger à ce système.

[1] Discours de lord Grenville à la chambre des pairs, le 13 novembre 1801. (*Parliamentary history of England*, vol. XXXVI, pp. 200—255.) Pour les réponses faibles et évasives des ministres, voyez le même ouvrage, pp. 256—263.

En réponse à cette déclaration, le gouvernement anglais proclama, le 18 décembre 1807, « de nouveau les principes de droit maritime contre lesquels était dirigée la neutralité armée sous les auspices de l'impératrice Catherine. » Dans cette pièce il fut déclaré, que ces principes avaient été reconnus par toutes les puissances de l'Europe, qui avaient formé cette ligue, et ils ne furent pas plus strictement observés par aucune autre puissance que par la Russie elle-même sous le règne de l'impératrice Catherine. C'était le droit, et en même temps le devoir de Sa Majesté Britannique de maintenir ces principes, qu'elle était bien résolue de maintenir avec l'aide de la providence divine contre toute ligue quelconque. Les traités de paix et de commerce subséquents entre l'Angleterre et la Russie gardent le silence sur les questions en litige[1].

§ 11. Traités de Paris, 1814–1815.

Les deux traités de paix entre la France et les puissances alliées, signés à Paris en 1814 et en 1815, gardent tous deux le silence sur les questions tant débattues du droit des gens maritime. Ces questions avaient été absorbées par des questions plus importantes, de la solution desquelles dépendait l'existence même des grandes puissances. Les guerres de la révolution française, qui avaient été dans l'origine des guerres de principes, et qui pouvaient être regardées de part et d'autre comme des guerres défensives, suivant le point de vue auquel on se mettait, avaient fini par devenir d'une part une lutte pour l'agrandissement territorial, et de l'autre une lutte désespérée pour l'indépendance des nations. Ce bouleversement étonnant avait eu pour conséquences la destruction de l'équi-

[1] MARTENS, *Manuel diplomatique sur les droits des neutres sur mer*, p. 69. — Les questions engagées dans cette discussion, à propos de la neutralité armée, devinrent le sujet d'une vive polémique entre les publicistes. L'ouvrage le plus important sur cette matière fut l'examen de l'opinion de sir W. Scott dans le cas du convoi suédois par le professeur J. J. W. Schlegel, publié à Copenhague en 1800. Le docteur Croke y fit une réponse publiée à Londres en 1801.

libre des puissances et du système fédératif, tels que les traités de Westphalie et d'Utrecht les avaient établis; le partage définitif de la Pologne, entre les trois grands états qui l'entouraient; le renversement des anciennes républiques de Hollande, de Venise et de Gênes; la déchéance des deux branches de Bourbon en Espagne et dans le royaume de Naples; l'expulsion de la maison de Bragance du royaume de Portugal et son établissement dans l'Amérique méridionale; la dissolution de l'Empire germanique et la formation d'une nouvelle confédération composée de ses états secondaires et placée sous la protection de la France, sous le nom de confédération du Rhin; et enfin l'affranchissement des colonies espagnoles et portugaises dans le Nouveau-Monde. Chaque traité de paix conclu pendant cette époque n'était, à vrai dire, qu'une suspension d'armes qui permettait aux deux partis de reprendre les forces nécessaires pour continuer la lutte. Tels furent en effet les traités de la France avec l'Autriche, à Campo Formio en 1797, à Luneville en 1801; à Presbourg en 1805; à Vienne en 1809; avec la Grande-Bretagne à Amiens en 1802, et enfin avec la Russie à Tilsit en 1807. Il suffit d'examiner les manifestes publiés à la rupture de chacune de ces paix, par les puissances alliées, pour se convaincre que c'était bien moins quelque provocation directe de la part de la France que la tendance générale de sa politique inconciliable avec l'équilibre de l'Europe qui engageaient les alliés à reprendre les armes. Le danger d'une monarchie universelle, à laquelle on avait si souvent et peut-être vainement craint que les maisons d'Autriche et de Bourbon n'aspirassent, semblait maintenant imminent, tant l'homme de génie qui gouvernait la France montrait d'énergie dans la conduite des affaires d'un pays dont la puissance d'agression avait été fatalement augmentée par la révolution et ses conquêtes. Cette longue époque de lutte avait souvent donné lieu aux violations les plus flagrantes du droit des gens positif; ses principes généraux furent cepen-

dant toujours formellement reconnus, et quand on les violait, on s'excusait en alléguant la nécessité de sa propre défense ou l'exemple des autres. Ce terrible bouleversement, dans lequel tous les éléments moraux de la société européenne se heurtaient à l'envi, finit par se calmer en laissant derrière lui des traces moins désolantes qu'on n'aurait pu penser, au moins pour ce qui regarde l'observation de ces principes de justice que toutes les nations reconnaissent dans leurs relations mutuelles. Il est vrai que les guerres de la révolution furent enfin terminées par le triomphe complet du principe d'intervention armée, soutenu par les alliés; mais cela n'eut lieu que lorsque la France elle-même eut pleinement justifié cette intervention, en cherchant non-seulement à répandre ses principes révolutionnaires, mais aussi à étendre par la conquête sa domination. Après avoir porté ses armes victorieuses par toute l'Europe, la France fut réduite à ses anciennes limites, à l'exception du département de Vaucluse et d'autres pays enclavés qui furent réunis à la France, et de certaines forteresses sur la frontière du Nord, qu'elle dut céder au royaume des Pays-Bas et à la Prusse.

Par l'article 7 du traité de Paris, la souveraineté de l'île de Malte fut confirmée à l'Angleterre.

Par l'article 8, la France cédait à l'Angleterre les îles de Tabago et de Sainte-Lucie et l'île de France avec ses dépendances, et elle rétrocédait à l'Espagne la partie de Saint-Domingue cédée à la France par la paix de Bâle; tandis que l'Angleterre restituait à la France les colonies, comptoirs, et établissements de tout genre qu'elle possédait au 1er janvier 1792, dans les mers et sur le continent de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie.

Par la convention séparée signée à Londres le 13 août 1814, entre l'Angleterre et la Hollande, la dernière puissance cédait à la première le cap de Bonne-Espérance et les établissements de Démérary, Essequibo, et Berbice; tandis que l'Angleterre

restituait à la Hollande les colonies, comptoirs, et établissements dont elle était en possession au commencement de la dernière guerre, c'est-à-dire au 1er janvier 1803, dans les mers et sur les continents de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie.

Par une convention signée à Paris le 5 novembre 1815, entre l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie, les sept îles Ioniennes devaient former un seul état libre et indépendant, sous la dénomination des États-Unis des îles Ioniennes, sous la protection immédiate de l'Angleterre[1].

Par le 1er des articles *secrets* du traité de Paris, les quatre grandes puissances alliées, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, se réservaient la libre disposition des territoires auxquels la France renonçait par l'article 3 du traité patent; et les rapports d'où résulterait un système d'équilibre durable, devaient être réglés au congrès sur les bases arrêtées par les puissances alliées entre elles.

Par le 2e article secret, le roi de Sardaigne devait recevoir l'état de Gênes comme un accroissement de son territoire. Le port de cette ville restait libre.

La France reconnaissait et garantissait, conjointement avec les puissances alliées, l'organisation politique que la Suisse se donnerait, sous les auspices de ces puissances, et d'après les bases arrêtées entre elles.

Par le 3e article secret, les pays compris entre la mer et les frontières nouvelles de la France et la Meuse devaient être réunis à la Hollande; et la liberté de la navigation de l'Escaut devait être rétablie sur le même principe qui réglait dans le traité patent la navigation du Rhin.

Par l'article 4e, les pays allemands sur la rive gauche du Rhin, qui avaient été réunis à la France depuis 1791, devaient servir à l'agrandissement de la Hollande, et à des compensations à la Prusse et aux autres états.

[1] Martens, *Nouveau recueil*, vol. VI, pp. 6, 58, 663.

§ 12. Congrès de Vienne.

Le traité de Paris de 1814 avait posé les bases sur lesquelles la pacification finale de l'Europe devait être effectuée, et avait référé à un congrès général qui devait s'assembler à Vienne, les arrangements nécessaires pour compléter les dispositions du traité.

Lors de l'assemblée du congrès, les quatre puissances alliées soutinrent d'abord la prétention de disposer des territoires cédés par la France, sans consulter cette puissance, ni les autres états représentés au congrès. Mais on renonça ensuite, pour la forme au moins, à cette prétention; et un comité dirigeant composé des plénipotentiaires des huit puissances parties contractantes au traité de Paris, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Espagne, la France, la Prusse, le Portugal, la Russie et la Suède, fut constitué. A ce comité était remise la disposition des territoires vacants et les autres affaires générales dont le congrès devait s'occuper.

Ce comité général nomma trois autres comités pour l'organisation du pacte fédéral de l'Allemagne, les affaires de la Suisse, et celles de l'Italie.

Dans la discussion des arrangements territoriaux rendus nécessaires par suite de la paix, il se présenta plusieurs questions importantes qui semblèrent demander un appel aux strictes principes du droit international, mais qui ont été déterminées par des considérations d'intérêt partial, et par cette nécessité politique qui a été souvent substituée aux règles de la justice dans les relations mutuelles des états.

§ 13. Questions de la Pologne et de la Saxe.

La plus importante de ces questions fut celle de la Pologne, qui était étroitement liée à celle de la Saxe. Ces deux questions furent remises à un comité composé des plénipotentiaires des cinq grandes puissances. La Russie avait reconquis, et prétendait réunir à son empire toute cette partie de l'ancienne Pologne qui avait été érigée en état nouveau sous le titre de grand-duché de Varsovie, et dont le roi de Saxe fut le souverain nominal. La Prusse réclama le royaume de Saxe

par le droit de conquête et comme une indemnité pour les possessions qu'elle avait perdues par la paix de Tilsit en 1807. Ces deux puissances soutinrent mutuellement leurs prétentions respectives, qui furent repoussées, ou en partie, ou totalement, par l'Angleterre, l'Autriche et la France.

Dans la discussion de ces questions, le plénipotentiaire de l'Angleterre, lord Castlereagh, déclara que si l'incorporation de tous les états de Saxe à la monarchie prussienne était démontrée comme nécessaire à la reconstruction de cette monarchie sur des fondements solides, il donnerait sans hésitation l'assentiment de son gouvernement à une telle mesure. Mais que si cette incorporation devait avoir lieu comme moyen d'indemniser la Prusse de la perte des territoires qui lui avaient été assignés dans le dernier partage de la Pologne, et qui devaient maintenant être réunis à la Russie, en rendant de cette manière la première de ces puissances entièrement dépendante de la seconde, l'Angleterre ne consentirait jamais à un tel arrangement. Ce ministre présenta en même temps à l'empereur Alexandre plusieurs mémoires, dans lesquels on protestait contre la création d'un royaume de Pologne qui serait réuni à l'empire russe et en formerait une partie intégrante, et qui exprimaient le désir de sa cour de voir une puissance indépendante, plus ou moins considérable en étendue, établie en Pologne, sous une dynastie distincte, et formant un état intermédiaire entre les trois grandes monarchies de la Russie, l'Autriche et la Prusse [1].

Le plénipotentiaire prussien, le prince de Hardenberg, dans un mémoire annexé à sa note du 29 décembre 1814, traitait la question de l'incorporation de la Saxe sous les trois points de vue suivants:

1° D'après les principes du droit des gens.

2° D'après l'intérêt politique de l'Allemagne.

3° D'après celui de la Saxe elle-même.

[1] Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 7, S. 5, 6.

Le droit des gens, suivant ce ministre, admet le principe que le droit de conquête est un titre légal pour acquérir la souveraineté sur un pays. Pour soutenir son opinion il citait Grotius et Vattel[1].

La limitation du principe invoqué par le plénipotentiaire prussien, que la propriété acquise par la conquête doit être confirmée par le traité de paix pour la rendre stable et parfaite, fut prise comme base des instructions données par le gouvernement français à son plénipotentiaire le prince de Talleyrand. Dans sa note du 15 décembre 1814, il démontre les principes qui, suivant l'opinion de la France, devaient guider les décisions du congrès. Il y disait: «Certes, quand le traité du 20 mai voulut que le dernier résultat des opérations du congrès fût un équilibre réel et durable, il n'entendit pas sacrifier à l'établissement de cet équilibre les droits qu'il devait garantir; il n'entendit pas confondre dans une seule et même masse tous les territoires et tous les peuples, pour les diviser ensuite selon de certaines proportions. Il voulut que toute dynastie légitime fût ou conservée, ou rétablie; que tout droit légitime fût respecté, et que les territoires vacants, c'est-à-dire sans souverains, fussent distribués conformément aux principes de l'équilibre politique, ou, ce qui est la même chose, aux principes conservateurs des droits de chacun et du repos de tous. Ce serait d'ailleurs une erreur bien étrange que de considérer comme éléments uniques de l'équilibre ces quantités que les arithméticiens politiques dénombrent.

[1] GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, lib. III, s'exprime ainsi: «Potest autem imperium victoria acquiri, vel tantum ut est in rege et alio imperante, et tunc in ejus duntaxat jus succeditur, non ultra vel etiam in populo est, etc.»

VATTEL, *Dans son traité du droit des gens*, liv. I, chap. 13, dit: «Les immeubles, les provinces passent sous la domination de l'ennemi qui s'en empare; mais l'acquisition ne s'en consomme, la propriété ne devient stable et parfaite que par le traité de paix, ou par l'entière extinction de l'état auquel ces provinces appartiennent.»

»Athènes, dit Montesquieu, eut dans son sein les mêmes forces, et pendant qu'elle domina avec tant de gloire, et pendant qu'elle servit avec tant de honte. Elle avait vingt mille citoyens, lorsqu'elle défendit les Grecs contre les Perses, qu'elle disputa l'empire à Lacédémone, et qu'elle attaqua la Sicile; elle en avait vingt mille lorsque Démétrius de Phalère les dénombra comme dans un marché où l'on compte des esclaves.

»L'équilibre ne sera donc qu'un vain mot, si l'on fait abstraction, non de cette force éphémère et trompeuse que les passions produisent, mais de la véritable force morale, qui consiste dans la vertu: or, dans les rapports de peuple à peuple, la vertu première c'est la justice.

»Pénétré de ces principes, le roi a prescrit comme règle invariable à ses ambassadeurs de chercher, avant tout, ce qui est juste, de ne s'en écarter dans aucun cas, et pour quelque considération que ce puisse être; de ne souscrire, de n'acquiescer à rien de ce qui y serait contraire; et, dans l'ordre des combinaisons légitimes, de s'attacher à celles qui peuvent le plus efficacement concourir à l'établissement et au maintien du véritable équilibre.

»De toutes les questions qui devaient être traitées au congrès, le roi aurait considéré comme la première, la plus grande, la plus éminemment européenne. et comme hors de comparaison avec toute autre, celle *de la Pologne*, s'il eût été possible d'espérer, autant qu'il le désirait, qu'un peuple si digne de l'intérêt de tous les autres, par son ancienneté, sa valeur, les services qu'il a rendus autrefois à l'Europe, et par son infortune, pût être rendu à son antique et complète indépendance. Le partage qui le raya du nombre des nations fut le prélude, en partie la cause, et peut-être, jusqu'à un certain point, l'excuse des bouleversements auxquels l'Europe a été en proie; mais lorsque la force des circonstances, l'emportant même sur les plus nobles et les plus généreuses dispositions

des souverains auxquels les provinces autrefois polonaises sont soumises, eut réduit la qucstion de la Pologne à n'être plus qu'une simple affaire de partage et de limites, que les trois puissances intéressées discutaient entre elles, et à laquelle leurs traités antérieurs auraient rendu la France étrangère, il n'est plus resté à celle-ci, après avoir offert d'appuyer les prétentions les plus équitables, qu'à désirer que les trois puissances fussent satisfaites, et à l'être elle-même.

» La question de la Pologne n'a pu avoir alors, non-seulement pour la France, mais pour l'Europe elle-même, cette prééminence qu'elle aurait eue dans la supposition ci-dessus; et la question de la Saxe est devenue la plus importante et la première de toutes, parce qu'il n'y en a aucune autre aujourd'hui où les deux principes de la légitimité et de l'équilibre soient compromis à la fois, et à un aussi haut degré qu'ils le sont, par la disposition qu'on a prétendu faire de ce royaume.

» Pour reconnaître cette disposition comme légitime, il faudrait tenir pour vrai que les rois peuvent être jugés; qu'ils peuvent l'être par celui qui veut et peut s'emparer de leurs possessions; qu'ils peuvent être condamnés sans avoir été entendus, sans avoir pu se défendre; que dans leurs condamnations sont nécessairement enveloppés leurs familles et leurs peuples;

» Que la confiscation, que les nations éclairées ont bannie de leur code, dût être, au dix-neuvième siècle, consacrée par le droit général de l'Europe, comme si la confiscation d'un royaume pouvait être moins odieuse que celle d'une simple chaumière;

» Que les peuples n'ont aucun droit distinct de leurs souverains, et peuvent être assimilés au bétail d'une métairie; que la souveraineté se perd et s'acquiert par le seul fait de la conquête; que les nations de l'Europe ne sont point unies entre elles par d'autres liens moraux que ceux qui les unis-

sent aux insulaires de l'Océan austral; qu'elles ne vivent entre elles que sous les lois de la pure nature, et que ce qu'on nomme le droit public de l'Europe n'existe pas; attendu que, quoique toutes les sociétés civiles par toute la terre soient entièrement ou en partie gouvernées par les coutumes qui sont pour elles des lois, les coutumes qui se sont établies entre les nations de l'Europe, et qu'elles ont universellement, constamment et réciproquement observées depuis trois siècles, ne sont point une loi pour elles; en un mot, que tout est légitime à qui est le plus fort.»

Il cherchait à démontrer dans cette note que l'annexion entière du royaume de Saxe à la Prusse porterait un coup fatal à l'équilibre général de l'Europe, qui consiste dans un rapport entre les forces d'agression et les forces de résistance réciproques des divers corps politiques, en créant contre la Bohême une force d'agression trop grande, et en menaçant ainsi la sûreté de l'Autriche entière, car la force particulière de résistance de la Bohême devrait être proportionnellement accrue, et ne pourrait l'être qu'aux dépens de la force générale de résistance de la monarchie autrichienne [1].

Pendant ces discussions, on proposa, de la part de la Prusse, d'indemniser le roi de Saxe pour la perte de ses états héréditaires par la cession de tout le territoire situé entre la Sarre, la Meuse, la Moselle et la rive gauche du Rhin. On a reproché au négociateur français le refus de cette offre comme étant une faute politique très-grave, et on a demandé si, tandis que le roi des Pays-Bas occupait la Belgique, que la Bavière était à Landau, que la confédération germanique possédait Mayence et Luxembourg, il ne valait pas mieux placer entre la Sarre et le Rhin, a quelques marches de la capitale française, un petit qu'un grand état, un souverain nécessairement inoffensif, qu'une puissance de première ordre qui servirait alors d'avant-garde à l'Europe? Ne valait-il pas

[1] Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 7, S. 48.

mieux avoir la Prusse sur les flancs de la Bohême que sur les frontières de la France? Ne valait-il pas mieux augmenter sa rivalité avec l'Autriche en multipliant leurs points de contact, et rendre ses futurs rapports avec la France plus faciles en l'éloignant de son territoire [1] ?

Il est certainement très-vrai que le partage violent de la Saxe, sans le consentement de son souverain, portait aussi bien atteinte au principe de légitimité que le faisait l'incorporation entière de ses états dans la monarchie prussienne. Mais il ne faut pas oublier que l'Autriche s'est constamment opposée à cette incorporation, et qu'elle insistait pour qu'une portion, au moins, des territoires saxons fût interposée entre elle et la Prusse. Elle aussi préférait un voisin faible et inoffensif sur la haute Elbe à l'alternative de se trouver en contact immédiat avec son ancienne rivale sur la frontière de la Bohême. Si elle a paru céder un moment aux demandes de la Prusse dans toute leur étendue, c'était seulement avec des réserves, et afin d'engager le cabinet prussien à mettre des entraves à la réunion du duché de Varsovie à la Russie. Aussitôt que cette réunion fut arrêtée, l'Autriche revint à sa première opposition à l'incorporation totale de la Saxe dans la monarchie prussienne, comme étant opposée à tous les rapports de voisinage et de frontière entre les deux monarchies.

Une transaction fut enfin amenée entre les principes et les prétentions extrêmes soutenus par les diverses parties à la négociation concernant la question de Saxe. La reconstruction de la monarchie prussienne sur une échelle proportionnée à celle occupée par la Prusse avant la guerre de 1806, fut accomplie par le partage des états saxons, entre elle et leur ancien souverain, et par l'annexion à la Prusse

[1] MIGNET, Notice historique sur la vie et les travaux de M. le prince de Talleyrand, lue à la séance publique du 11 mai 1839, de l'académie des sciences morales et politiques.

des pays constituant autrefois les électorats ecclésiastiques du Rhin avec d'autres territoires vacants [1].

Les difficultés que rencontrèrent les questions combinées de la Pologne et de la Saxe firent craindre, à une certaine époque, la dissolution du congrès, et amenèrent une alliance secrète et séparée entre l'Autriche, l'Angleterre et la France, signée à Vienne le 3 février 1815, et dirigée contre les prétentions de la Russie et de la Prusse [2].

Avant la signature de ce traité, le plénipotentiaire anglais, lord Castlereagh, s'était déjà relâché de la vigueur de son opposition aux vues de la Russie sur le duché de Varsovie. Dans une note communiquée, le 12 janvier 1815, au comité de Pologne et de Saxe, il disait que sans renoncer à ses premières représentations sur la Pologne, il se bornait seulement à souhaiter que de la mesure proposée par la Russie au sujet de ce pays, il ne pût résulter pour la tranquillité du Nord, ni pour l'équilibre général, aucun de ces maux qu'il était pour lui un devoir rigoureux de prévoir; mais que pour obvier, autant que possible, à de semblables conséquences, il était très-important de fonder la tranquillité publique dans le territoire constituant autrefois la Pologne, sur une base libérale d'intérêt commun, en appliquant à tous les peuples qu'il renfermait, quelque variées que pussent être leurs institutions politiques, un système d'administration conforme à leurs sentiments nationaux. L'expérience avait démontré que ce n'était pas en s'opposant à toutes leurs coutumes et usages comme nation que le bonheur des Polonais et la tranquillité de cette importante partie de l'Europe pouvaient être fixés. Une tentative de ce genre n'avait été propre qu'à exciter dans les Polonais un sentiment de mécontentement et de dégradation, à provoquer des mouvements, et à réveiller en eux le souvenir

[1] SCHOELL, *Histoire abrégée des traités de paix*, vol. XI, pp. 32—87, 116—164.

[2] KLÜBER, *Acten des Wiener Congresses*, 9. Bd., § 177.

des malheurs passés. D'après ces motifs, le ministre anglais engageait vivement les monarques auxquels les destinées de la nation polonaise étaient confiées, de prendre entre eux, avant leur départ de Vienne, l'engagement de traiter comme polonaises, sous telle forme d'institution politique qui leur semblerait propre à les gouverner, les portions de cette nation qui seraient placés sous leur souveraineté respective. La connaissance d'une pareille détermination pourrait mieux concilier au gouvernement les sentiments publics, et honorer les souverains aux yeux de leurs sujets polonais: c'est ainsi que l'on parviendrait à rendre ce peuple paisible et content. Si l'on obtenait ce résultat, objet que le gouvernement anglais avait tant à cœur, le bonheur de la nation polonaise serait assuré; et il n'y aurait plus à craindre qu'aucun danger pour la liberté de l'Europe pût résulter de la réunion de la monarchie de Pologne à l'empire toujours plus puissant de la Russie; danger qui ne serait point illusoire, si, par la suite, la force militaire de ces deux pays venait à être dirigée par un prince ambitieux et guerrier.

Dans leur réponse à cette note, les plénipotentiaires russes, les comtes de Nesselrode et de Rasoumoffsky, disaient que la conformité des principes qui y étaient consignés avec les intentions de l'empereur Alexandre, avait été envisagée comme très-propre à favoriser les mesures conciliatrices proposées par lui à ses alliés, dans l'unique but de contribuer à l'amélioration du sort des Polonais, autant que le désir de protéger leur nationalité pouvait se concilier avec le maintien d'un juste équilibre entre les puissances de l'Europe, qu'une nouvelle répartition des forces devait désormais rétablir. Qu'à cette considération se joignaient celles, non moins importantes, qui démontraient l'impossibilité de faire renaître, dans l'ensemble de ses combinaisons primitives, cet ancien système politique de l'Europe dont l'indépendance de la Pologne faisait partie. La réunion de ces deux motifs avait dû

nécessairement borner la sollicitude de l'empereur en faveur de la nation polonaise au seul désir de procurer aux Polonais sujets respectifs des trois puissances parties contractantes un mode d'existence qui satisfît à leurs vœux légitimes, et qui leur assurât tous les avantages compatibles avec les convenances particulières de chacun des états sous la domination desquels ils se trouvaient.

Le prince de Hardenberg déclara, le 30 janvier, que les principes énoncés par lord Castlereagh sur la manière d'administrer les provinces polonaises étaient entièrement conformes aux sentiments du roi de Prusse, et qu'il aurait toujours à cœur de procurer à ses sujets polonais de nation, tous les avantages qui pourraient exciter leurs désirs légitimes, et qui seraient compatibles avec les rapports de sa monarchie, et le premier but de chaque état de former un ensemble solide des différentes parties qui le composaient.

Les plénipotentiaires autrichiens déclarèrent aussi, de la part de leur souverain, que non-seulement il aurait vu volontiers le rétablissement d'un royaume de Pologne indépendant et rendu à un gouvernement national polonais, mais qu'il n'eût pas même regretté les plus grands sacrifices pour arriver à la restauration salutaire de cet ancien ordre de choses. Dans aucun temps, disaient-ils, l'Autriche n'avait vu, dans la Pologne libre et indépendante, une puissance rivale et ennemie; et les principes qui avaient guidé les augustes prédécesseurs de l'empereur, et Sa Majesté impériale elle-même, jusqu'aux époques des partages de 1773 et 1795, ne furent abandonnés que par un concours de circonstances impérieuses et indépendantes de la volonté des souverains d'Autriche. L'empereur, ayant de nouveau, dans le cours des présentes négociations, subordonné ses vues en faveur de l'indépendance de la Pologne aux grandes considérations qui avaient porté les puissances à sanctionner la réunion de la majeure partie du ci-devant duché de Varsovie à l'empire de Russie,

Sa Majesté Impériale n'en partageait pas moins les vues libérales de l'empereur Alexandre en faveur des institutions nationales que ce monarque avait résolu d'accorder au peuple polonais [1].

Confirmation du partage de la Pologne par le congrès sous les conditions stipulées dans l'acte final.

Telles furent les circonstances, et telles furent les déclarations formelles, qui ont accompagné la confirmation du partage de la Pologne par le congrès de Vienne, sous les conditions stipulées dans son acte final.

« Art. I. Le duché de Varsovie, à l'exception des provinces et districts dont il a été autrement disposé dans les articles suivants, est réuni à l'empire de Russie. Il y sera lié irrévocablement par sa constitution, pour être possédé par Sa Majesté l'empereur de toutes les Russies, ses héritiers et ses successeurs à perpétuité. Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet état, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable. Elle prendra avec ses autres titres celui de czar, roi de Pologne, conformément au protocole usité et consacré pour les titres attachés à ses autres possessions.

» Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales, réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent jugera utile et convenable de leur accorder.

» Art. VI. La ville de Cracovie, avec son territoire, est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante, et strictement neutre, sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse.

» Art. IX. Les cours de Russie, d'Autriche et de Prusse s'engagent à respecter, et à faire respecter, en tout temps, la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire; aucune force armée ne pourra jamais y être introduite sous quelque prétexte que ce soit.

[1] KLÜBER, *Acten des Wiener Congresses*, 9. Bd., S. 40—41.

»En revanche, il est entendu et expressément stipulé qu'il ne pourra être accordé dans la ville libre et sur le territoire de Cracovie aucun asile ou protection à des transfuges, déserteurs, ou gens poursuivis par la loi, appartenants aux pays de l'une ou de l'autre des hautes puissances susdites, et que, sur la demande d'extradition qui pourra en être faite par les autorités compétentes, de tels individus seront arrêtés, et livrés sans délai, sous bonne escorte, à la garde qui sera chargée de les recevoir à la frontière.

»Art. X. Les dispositions sur la constitution de la ville libre de Cracovie, sur l'académie de cette ville, et sur l'évêché et le chapitre de Cracovie, telles qu'elles se trouvent énoncées dans les articles VII, XV, XVI et XVII du traité additionnel relatif à Cracovie, annexé au présent traité général, auront la même force et valeur que si elles étaient textuellement insérées dans cet acte.

»Art. XIV. Les principes établis sur la libre navigation des fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne, ainsi que sur la fréquentation des ports, sur la circulation des productions du sol et de l'industrie entre les différentes provinces polonaises, et sur le commerce de transit, tels qu'ils se trouvent énoncés dans les articles XXIV, XXV, XXVI, XXVIII et XXIX du traité entre l'Autriche et la Russie, et dans les articles XXII, XXIII, XXIV, XXVIII et XXIX du traité entre la Russie et la Prusse, seront invariablement maintenus [1].»

Conformément à ces stipulations, l'empereur Alexandre accorda une charte constitutionnelle au royaume de Pologne le $^{17}/_{27}$ novembre 1815. D'après cette charte, le royaume de Pologne fut déclaré être réuni à l'empire russe par sa constitution; l'autorité souveraine en Pologne devait être exercée en conformité avec ses prévisions, et le couronnement du roi de Pologne devait avoir lieu à Varsovie, où il devait jurer

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. VI, pp. 383—387.

d'observer la charte. La nation polonaise devait avoir une représentation perpétuelle composée du roi et des deux chambres formant la diète. Ce corps devait être investi de tous les pouvoirs de législation, la levée de l'impôt y comprise. L'armée nationale polonaise devait être conservée, ainsi que des monnaies et des ordres militaires distincts.

Manifeste de l'Empereur Nicolas. 1832.

Par suite de la révolution polonaise de 1830 et de la reconquête du royaume, un manifeste fut publié par l'empereur Nicolas, le $^{14}/_{26}$ février 1832, établissant un statut organique pour le royaume de Pologne, par lequel il fut déclaré être réuni à l'empire russe à perpétuité et en constituer une partie intégrale. Les couronnements des empereurs de Russie et des rois de Pologne devaient être à l'avenir célébrés à Moscou. La diète fut abolie, et l'armée de l'empire et du royaume devait former une seule armée sans distinction des troupes russes et polonaises. La Pologne devait être administrée séparément par un gouverneur général et un conseil d'administration, nommé par l'empereur, avec ses codes civils et criminels distincts, avec les modifications et des changements faits d'après les lois et ordonnances préparées dans le conseil d'état du royaume, et ensuite examinées et confirmées dans la section du conseil d'état de l'empire russe, dite *Section pour les affaires de la Pologne.* Des états provinciaux consultatifs furent établis, pour délibérer sur les intérêts généraux du royaume de Pologne, qui pourraient être soumis à leur considération. Les assemblées des nobles, les assemblées communales, et les conseils de vayvodies devaient être continués comme auparavant [1].

Discussions dans les chambres de la France et de l'Angleterre.

Cette mesure du gouvernement russe devint l'objet de critiques extrêmement sévères dans les chambres françaises et dans le parlement anglais. Les cabinets des deux pays protestèrent contre l'ukase russe comme une violation, sinon de la lettre, au moins de l'esprit des traités de Vienne. Sans

[1] *Annuaire historique*, 1832. *Documents historiques*, p. 184.

s'écarter du principal but de cet ouvrage, qui n'est pas polémique, mais exclusivement historique, on peut remarquer que dans les délibérations du congrès de Vienne, comme nous l'avons déjà vu, l'Angleterre et la France ont exprimé ouvertement leurs vœux pour le rétablissement de l'indépendance de la nation polonaise, avec la même étendue de territoire qu'elle possédait avant le premier partage de 1772; l'Autriche se montra même prête à sacrifier sa portion des provinces démembrées, qu'elle déclara avoir reçue contre son gré comme un équivalent pour l'agrandissement inévitable des deux autres puissances copartageantes, et pour maintenir l'équilibre des forces entre les trois; et la Prusse aurait peut-être pu être portée à faire un semblable sacrifice, moyennant des équivalents qui l'auraient désintéressée dans la question. D'un autre côté, la Russie, loin d'être disposée à se défaire de la Lithuanie et des autres provinces polonaises réunies à son empire lors du premier et du second partage, réclama la possession du duché de Varsovie en pleine propriété comme étant acquise par droit de conquête. Dans ces circonstances, l'Angleterre et la France consentirent à renoncer au projet de la restauration de l'ancienne Pologne, comme un équivalent pour la création du royaume de ce nom à être possédé par le souverain russe sous un titre distinct de celui de sa couronne impériale, à être lié à l'empire de Russie par sa constitution, et gouverné par ses lois et une administration séparée, avec la capacité d'être étendu intérieurement, c'est-à-dire vers la Russie, par l'annexion des anciennes provinces polonaises qui avaient été antérieurement incorporées dans l'empire; pour les stipulations en faveur de ces provinces et des Polonais sujets de l'Autriche et de la Prusse, leur accordant une représentation et des institutions nationales distinctes; pour la reconnaissance de la ville libre et indépendante de Cracovie, l'ancienne capitale de Pologne; et pour les autres stipulations en faveur de la libre navigation

des rivières et canaux, de l'usage des ports, et la circulation libre des produits du sol et de l'industrie nationale dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne.

Toutes ces stipulations furent des équivalents pour la sanction donnée par l'Europe au partage définitif de l'ancienne Pologne consommé par les traités de Vienne. En supposant donc que quelques-unes des parties contractantes à ces traités ont réellement eu l'intention de réserver à la nation polonaise l'espoir consolant d'une restauration dans l'avenir, et, en attendant, de leur assurer des institutions et priviléges distincts comme compensation de la perte temporaire de leur indépendance nationale, et pour les empêcher d'être entièrement absorbés dans les monarchies copartageantes, la question revient à demander si cette intention a été exprimée d'une manière assez claire dans le texte de ces traités, et dans le cas où en effet elle a été tellement exprimée, s'ils ont manqué leur effet par suite de la révolution polonaise de 1830?

Telle est l'imperfection inévitable de tout langage humain, qu'il devient souvent impossible, par les seuls termes d'un acte quelconque, de déterminer quelle était l'intention véritable des parties. Quand, à cette imperfection inévitable de toutes les langues connues, on ajoute cette ambiguité recherchée dont l'usage justifie presque la maxime d'un célèbre diplomate, un des agents les plus actifs dans ces négociations, que «la parole a été donnée à l'homme pour cacher sa pensée,» il devient encore plus difficile de déterminer le véritable sens des expressions choisies pour exprimer le résultat d'une transaction entre des intérêts et des vues presque irréconciliables. Sans prétendre examiner plus minutieusement les motifs qui ont pu influer sur les différentes parties dans ces transactions, il faut avouer que rien n'est plus difficile que de maintenir et régler les relations entre un empire souverain et un état dépendant et subordonné, par l'intervention

étrangère, qui doit toujours prendre un caractère offensif au gouvernement supérieur. L'intention des parties contractantes aux traités de Vienne a-t-elle été exprimée avec assez de clarté et de précision, pour justifier l'intervention de quelques-unes de ces parties, dans le but d'insister sur l'exécution de ces stipulations en faveur de la Pologne? Si cette intention n'a pas été ainsi exprimée dans la lettre des traités, il faut la chercher dans l'esprit qui a dicté ces stipulations, qui ont été, comme nous l'avons déjà observé, le résultat d'une transaction entre les vues opposées de toutes les parties. Si cette transaction a manqué son effet, par suite de la révolution polonaise de 1830 et de la reconquête du royaume de Pologne par la Russie, les parties contractantes qui cherchent à éviter les suites de ces événements, doivent nécessairement revenir à l'idée primitive d'une restauration complète de l'indépendance et de la nationalité polonaise, et chercher à la réaliser par des moyens suffisants à cette fin, en réformant ces stipulations de manière à garantir l'existence nationale de la Pologne comme un état indépendant de toute connexion avec d'autres puissances.

Dans les débats qui eurent lieu au parlement d'Angleterre sur cette question, le 28 juin 1832, il a été dit par M. Cutlar Fergusson, que les stipulations contenues dans les traités de Vienne relatives à la Pologne pourraient être divisées en deux classes, celles qui regardaient les provinces polonaises, non comprises dans le duché de Varsovie, et celles qui regardaient exclusivement ce duché, qui devait être érigé en royaume avec de certaines augmentations de territoire.

Que, quant à la première classe, les stipulations étaient applicables, non-seulement aux provinces polonaises soumises à l'Autriche et à la Prusse, mais encore aux pays réunis à la Russie lors du premier partage de 1772, tels que la Lithuanie, la Volhynie, la Podolie et l'Ukraine. Que c'était d'abord l'intention de l'empereur Alexandre de réunir toutes

ces provinces au royaume de Pologne; mais ce royaume était regardé tellement comme création du congrès de Vienne, qu'on jugea nécessaire de réserver à l'empereur de Russie le pouvoir de donner à ce nouvel état l'extension intérieure qu'il jugerait convenable, et cette extension devait se trouver dans les provinces polonaises antérieurement soumises à la Russie, auxquelles on accorderait, en attendant, une représentation et des institutions nationales. Que le don de cette représentation et de ces institutions à ces provinces était une stipulation expresse, par laquelle l'empereur Alexandre était lié, et, qui formait un contract entre lui et les autres puissances, parties contractantes au traité de Vienne, dont elles avaient le droit de réclamer et devaient réclamer l'exécution de la part de ce prince. Que loin que cette obligation fût remplie, il était prouvé que quoique quelques institutions très-imparfaites eussent été accordées par l'Autriche à la province de Gallicie et par la Prusse au grand-duché de Posen, non-seulement aucune institution nationale ou représentation n'avait été accordée aux autres parties de l'ancien territoire polonais, mais que leurs anciennes institutions, qui donnaient une certaine sécurité à la vie et à la liberté personnelle, leur avaient été enlevées.

Que cependant ce qui devait former la matière la plus importante de la discussion actuelle, c'était l'article du traité par lequel le duché de Varsovie était érigé en royaume en faveur de l'empereur Alexandre, sous de certaines conditions annexées au don de cette souveraineté de la part du congrès de Vienne. Qu'il n'y avait rien de vague, d'ambigu ou d'incertain dans les termes du traité. Que la chambre remarquerait la différence qu'il y avait dans les stipulations du traité, quant aux provinces polonaises déjà soumises à la Russie, et dans celles qui regardaient seulement le royaume de Pologne, cédé à cet état. Par le traité, ces provinces devaient recevoir une représentation et des institutions nationales: mais le

duché de Varsovie, érigé en royaume, devait recevoir non-seulement une représentation, non-seulement des institutions nationales, mais une constitution, par laquelle le nouveau royaume serait irrévocablement lié à l'empire de Russie, et sans laquelle il ne devait pas et ne pouvait pas être lié. C'était la condition indispensable de domination sur ce pays par l'empereur de Russie, roi constitutionnel de la Pologne: la Pologne, non pas province, comme celles qui devaient recevoir une représentation et des institutions nationales, mais royaume et état jouissant d'une administration distincte, et auquel l'empereur pouvait donner telle extension intérieure qu'il jugerait convenable. La Pologne a été cédée à l'empereur de Russie, non pas pour former une partie intégrale de ses possessions, non pas pour être convertie à sa guise en une province russe, mais sous la condition expresse qu'elle devait être irrévocablement liée à son empire par sa constitution, et par nul autre lien. En supposant même que les termes du traité fussent vagues et incertains, qui donc était plus capable de les expliquer que l'empereur Alexandre lui-même? Les paroles prononcées par lui, dans son discours à l'ouverture de la diète en mars 1818, démontreraient comment il envisageait les conditions sous lesquelles il tenait la souveraineté en Pologne. Dans le discours il disait: «Votre restauration a été définie par des traités: elle est sanctionnée par la charte constitutionnelle. L'inviolabilité des engagements extérieurs et de la loi fondamentale assurent désormais à la Pologne un rang honorable parmi les nations de l'Europe.»

L'orateur cherchait ensuite à démontrer que la charte constitutionnelle, donnée de cette manière par l'empereur Alexandre, avait été violée par lui et par son successeur l'empereur Nicolas dans toutes ses prévisions; et était effectivement renversée et détruite par l'autorité des monarques qui avaient juré solennellement de la conserver et de la maintenir. La résistance de la nation polonaise en 1830 était donc

justifiée par tous les motifs qui ont pu justifier la révolution anglaise de 1688. Même en admettant que l'insurrection polonaise fût une rébellion criminelle, elle ne pourrait pas devenir un motif suffisant pour priver toute une nation de ses libertés. L'empereur Nicolas lui-même n'a pas accusé toute la nation polonaise de la rébellion. Il l'a considérée comme l'œuvre d'une faction qui avait détourné ses sujets de leur obéissance. Et l'orateur avait déjà concédé que tous ceux qui ont pris part à l'insurrection se sont exposés aux conséquences de sa non-réussite; mais que la constitution et les droits de la nation ne continuaient pas moins d'être en vigueur.

La plupart des autres orateurs ont adhéré à ces vues, et le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston, consentit à déposer sur le bureau de la chambre des communes les pièces dont la production était demandée. Il déclara en même temps, que dans l'intérêt même de ceux qu'on voulait protéger, et ayant égard à toutes les circonstances, il remplirait mieux son devoir en n'entrant pas dans une discussion, et en ne donnant pas des explications sur la conduite du gouvernement anglais à l'égard de ces affaires. En même temps il devait ajouter que le gouvernement n'était pas inattentif, ni indifférent aux droits dont l'Angleterre était munie par le traité de Vienne. Personne ne pouvait douter qu'elle avait le droit d'émettre une opinion décidée sur l'exécution ou la non-exécution des stipulations contenues dans ce traité. Néanmoins il était incontestable que l'Angleterre n'était pas obligée d'intervenir directement par la force sans le concours des autres parties contractantes intéressées au maintien du traité [1].

Stipulations du traité de Vienne relatives à la ville de Cracovie.

Les stipulations du traité de Vienne, relatives à la ville libre et indépendante de Cracovie, ont également fourni matière à des discussions dans le parlement d'Angleterre et les chambres françaises, par suite de l'intervention de trois puissances

[1] HANSARD'S *Parliamentary debates*, vol. XIII, p. 1115.

protectrices, et de l'occupation de cette ville par les troupes autrichiennes, avec leur sanction, en 1836. La ville de Cracovie avait été soumise à l'Autriche, depuis le troisième partage de la Pologne en 1795, jusqu'à la paix de Vienne de 1809, entre l'Autriche et la France, et elle fut alors réunie au duché de Varsovie. Par l'acte final du congrès de Vienne, comme nous avons déjà vu, elle fut déclarée ville libre, indépendante, et neutre, sous la protection de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, avec l'adjonction d'un territoire de 51,000 milles carrés sur la rive gauche de la Vistule. L'Autriche concéda à la ville riveraine de Podgorze, en face de Cracovie, et appartenant à cette puissance, les priviléges d'une ville de commerce à perpétuité, et en même temps elle stipula de ne jamais former aucun établissement militaire qui pourrait menacer la neutralité de Cracovie. Cette neutralité était garantie par les trois puissances protectrices. Aucune force armée ne pourrait jamais être introduite dans la ville sous quelque prétexte que ce soit. En revanche, on stipula qu'il ne pourrait être accordé dans la ville et sur le territoire de Cracovie, asile ou protection à des transfuges, déserteurs, ou gens poursuivis par la loi, appartenant aux pays des trois puissances, et que sur la demande d'extradition qui pourrait en être faite par les autorités compétentes, de tels individus seraient arrêtés et livrés sans délai sous bonne escorte à la garde qui serait chargée de les recevoir à la frontière. Par le traité additionnel relatif à la ville de Cracovie, annexé au traité général, les dispositions sur la constitution, sur l'université, l'évêché, et le chapitre de cette ville, sont déclarées avoir la même force et valeur que si elles eussent été textuellement insérées dans l'acte final.

D'après le quatrième article de la constitution, garantie de cette manière à la ville libre de Cracovie, le sénat dirigeant fut composé de douze sénateurs, dont six furent élus à vie, et six pour le terme de sept ans. L'un des sénateurs de chacune de ces classes devait être élu par le chapitre, l'un par l'uni-

versité, et quatre par les représentants du peuple. Ces représentants devaient s'assembler tous les trois ans, au mois de décembre, pour délibérer sur les projets de lois proposées par le sénat.

Un changement fondamental apporté à cette constitution, par suite de l'intervention des puissances protectrices, fut publié par le sénat le 23 mars 1833, d'après lequel ce corps de l'état fut réduit au nombre de huit, dont quatre devaient être élus à vie, et quatre pour le terme de sept ans. Par le 27e article de cette nouvelle constitution, il fut ordonné qu'en cas de dissentiment entre le sénat et la chambre des représentants, ou entre les membres de ces deux corps, à l'égard de l'étendue de leurs pouvoirs respectifs, ou à l'égard de l'interprétation de la constitution, les résidents des trois cours protectrices, assemblés en conférence, devaient décider la question. Les anciens statuts de l'université furent aussi annulés par le nouveau statut organique du 15 août 1833, qui a privé le gouvernement de la république du droit de nommer les professeurs et l'a attribué aux puissances protectrices.

Pendant l'insurrection polonaise de 1830—31 la ville et le territoire de Cracovie furent occupés temporairement par les forces russes, et en 1836 ils furent encore occupés par des troupes autrichiennes, d'accord avec les deux autres puissances protectrices. Cette dernière occupation était motivée par la non-exécution des stipulations contenues dans le traité de Vienne relatives à l'asile ou protection accordés aux déserteurs ou transfuges dans la ville ou territoire de Cracovie, et par l'allégation que la république était devenue le foyer de complots contre la sécurité des états voisins. Dans les débats qui eurent lieu à la chambre des communes, le 18 mars 1836, sur la proposition de sir Stratford Canning, le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston, déclara qu'il ne voyait aucune justification suffisante pour les mesures violentes qu'on avait adoptées contre Cracovie, dont il était tout aussi impor-

tant pour l'Angleterre de veiller à ce que l'indépendance ne fût pas attaquée sans motif valable, que s'il s'agissait de la Prusse ou de toute autre grande puissance.

Dans la discussion plus récente du 13 mars 1840, sir Stratford Canning fit observer que la première occupation de 1830 a eu lieu sous des circonstances qui, à la vérité, ne donnaient pas, strictement parlant, le droit d'intervenir, mais qui fournissaient au moins une espèce d'apologie de la violation du traité de Vienne; que le terme de cette occupation avait déjà duré quatre ans, malgré les assurances qu'elle ne serait que temporaire; qu'elle n'était pas limitée seulement à la suspension de l'autorité militaire de cette ville; que plusieurs changements dans son administration civile et politique ont eu lieu, et, pendant que les formes d'une constitution libre ont été conservées, le pouvoir suprême a été exercé par les représentants des trois grandes puissances; que la constitution établie par le traité de Vienne a été complètement changée; que les nouveaux fonctionnaires avaient introduit les règlements les plus arbitraires, substituant leurs propres actes à ceux des autorités légales; que la police a été placée sous le contrôle de l'Autriche, et que tous les fonctionnaires ont été nommés par la conférence; et qu'enfin le système de libre commerce, qui existait autrefois, avait été entièrement aboli. Dans sa réponse, lord Palmerston déclara que les motifs allégués par les trois puissances pour justifier l'occupation étaient regardés par le gouvernement anglais comme n'étant pas en accord avec les stipulations du traité de Vienne, auquel l'Angleterre et la France étaient parties contractantes. Le gouvernement anglais avait protesté, en conséquence, contre cette occupation. Mais l'expression de cette opinion n'entraînait pas la nécessité d'adopter des mesures hostiles pour contraindre les puissances alliées à l'observation du traité, et les circonstances locales ne permettaient pas à l'Angleterre de donner effet à ses vues, excepté par la guerre, la ville de Cracovie

étant inaccessible à l'action directe de ce pays. En même temps il devait ajouter que, pour juger la conduite des trois puissances, il ne fallait pas oublier l'état politique de l'Europe immédiatement avant l'époque de cette occupation. Une grande révolution avait eu lieu en France, suivie d'une autre en Belgique, qui entraîna la séparation de ce pays de la Hollande. Les Polonais ont fait un immense effort pour reconquérir des Russes les droits réclamés par eux comme nation. Les trois puissances furent alarmées de ces démonstrations. Chacune de ces puissances avait en sa possession une portion des territoires qui avaient appartenu autrefois à la Pologne; et leurs passions ou leurs craintes, à cette époque, avaient pu obscurcir le jugement sain que, dans un moment plus calme, elles auraient porté sur cette question. Telles furent les raisons qui le persuadaient qu'on pourrait espérer que dans l'état politique actuel de l'Europe, les trois puissances regarderaient la question avec plus d'indulgence. Le gouvernement anglais avait depuis quelque temps engagé l'Autriche à faire cesser l'occupation, et il avait reçu des assurances que le cabinet autrichien était disposé à adopter cette mesure aussitôt que les arrangements relatifs à la force militaire seraient complétés et que les procès politiques encore pendants seraient jugés. Le cabinet autrichien avait assuré le gouvernement anglais que l'occupation n'était pas destinée à devenir permanente, et la seule question à être débattue, entre les deux gouvernements était une question de temps[1].

§ 14. Constitution de la confédération germanique.

L'ancienne constitution de l'empire germanique, établi par le traité de paix de Westphalie, avait été renversée par suite des guerres de la révolution française. Tous ses états ecclésiastiques avaient été sécularisés, et un grand nombre de ses

[1] *Mirror of Parliament*, 1836. London. *Morning Chronicle*, 14 july 1840. La ville de Cracovie a été depuis évacuée et ensuite occupée de nouveau par les troupes autrichiennes, au moment où nous écrivons, par suite des événements de l'année 1846.

princes séculier médiatisés, après la paix de Luneville, en 1803, et celle de Presbourg, en 1805. La formation de la confédération du Rhin, sous le protectorat de l'empereur Napoléon, en 1806, compléta la ruine totale de l'antique empire fondé par Charlemagne. Dans la même année, l'empereur François II avait renoncé à la couronne élective de l'Allemagne, avait déclaré qu'il regardait les liens qui jusqu'alors l'avaient attaché au corps de l'empire comme dissous, et la charge de chef de l'empire comme éteinte par la formation de la confédération du Rhin, et qu'il déliait tous les membres de l'empire des devoirs par lesquels, d'après sa constitution, ils avaient été liés. Par suite de ces transactions, les villes libres furent absorbées dans les territoires des états respectifs, dans lesquels ces petites républiques furent enclavées, à l'exception des villes anséatiques de Hambourg, de Brême, et de Lubeck, et de la ville libre de Francfort. De cette manière le nombre des princes et états indépendants de l'Allemagne avait été réduit de trois cent cinquante, à trente-huit. Ces changements fondamentaux, produits par tant de guerres, de révolutions et de traités, avaient rendu impossible la restauration de l'empire germanique sur ses anciennes bases.

Le sixième article du traité de Paris 1814 avait stipulé que les états de l'Allemagne seraient « indépendants et unis par un lien fédératif. » Au congrès de Vienne, un comité fut formé pour rédiger la constitution de la nouvelle ligue allemande. Il prit le nom de *comité germanique*, et était composé des plénipotentiaires des têtes couronnées de l'Allemagne, l'Autriche, la Prusse, la Bavière, le Hanovre et le Wurtemberg; la Saxe en était exclue, son roi étant encore prisonnier des alliés et le sort de son royaume n'étant pas encore décidé. Les autres princes et états souverains, qui avaient été également exclus de ce comité, demandèrent « à être admis à participer aux délibérations sur les bases d'un pacte qui ne pouvait tirer son obligation que du consentement de tous. » Cette demande fut

d'abord rejetée, et les motifs de cette détermination étaient fondés, 1° sur ce qu'un plus grand nombre d'états pourrait entraver la marche des délibérations; 2° sur ce que ces cinq états devaient être regardés comme les plus puissants; et 3° sur ce que les autres états de l'Allemagne, dans leurs conventions avec les alliés, s'étaient soumis d'avance aux déterminations que le rétablissement et le maintien de la liberté germanique pourraient exiger.

Dans les discussions du *comité germanique*, le plan d'un pacte fédéral, qui avait déjà été arrangé entre l'Autriche et la Prusse, et auquel le Hanovre avait consenti, éprouvait de l'opposition de la part de la Bavière et du Wurtemberg. Cette opposition regardait principalement les points suivants:

1° L'article du projet qui défendait aux états de l'Allemagne *n'ayant pas de possessions étrangères à ce pays,* de faire des alliances, ou la guerre, avec des puissances étrangères, sans le consentement de la confédération.

Le prince de Wrede fit observer de la part de la Bavière que, quand même on rejetterait le principe qu'un état de la confédération a le droit de faire la guerre à un autre, il faudrait néanmoins, au sujet de la présente question, «si un état de la confédération doit, relativement aux puissances étrangères, avoir le droit de guerre et d'alliance,» prendre en considération la position géographique de chaque état, et ne pas exiger de lui qu'il contracte des obligations qu'il ne pourrait ensuite remplir, sans manquer à ses devoirs envers ses propres sujets. La Bavière, par exemple, vu sa position particulière dans le cas où la France et l'Autriche viendraient à se faire en Italie une guerre à laquelle la confédération ne serait pas tenue de prendre part, la Bavière se trouverait si rapprochée du théâtre de la guerre, qu'elle devrait avoir la faculté de venir au secours de l'Autriche sans avoir préalablement demandé le consentement de la confédération à cet effet; ce qui serait impraticable à cause de la perte de temps

que cela exigerait; et que d'ailleurs il se pourrait que la confédération refusât son consentement. Il pensait que cette restriction aurait aussi la conséquence fâcheuse que les états qui n'ont des possessions qu'en Allemagne seulement, perdraient par là de leur considération et de leur importance aux yeux des puissances étrangères, si celles-ci, et surtout si l'Autriche et la Prusse, savaient que dans les guerres qu'elles feraient comme Autriche et comme Prusse, elles ne pourraient attendre aucun secours des états d'Allemagne en particulier, et ne pourraient en espérer que de toute la confédération, ou qu'avec son seul consentement.

A cette objection, l'Autriche, la Prusse et le Hanovre répondirent, que le maintien du principe en question était absolument nécessaire à la tranquillité de l'Allemagne, placée comme un grand corps d'états, entre la France d'un côté et la Russie de l'autre; qu'elle ne pouvait pas, par les actes des membres qui la composent, se trouver compromise, et enveloppée dans les guerres, et privée du bienfait d'une neutralité générale si importante pour l'Europe; enfin voir les Allemands combattants contre les Allemands; ce qui arriverait, si, par exemple, dans les guerres entre la France et l'Autriche en Italie, un état pouvait se joindre à la première de ces puissances, et un autre à la seconde.

L'article fut enfin adopté dans les termes suivants:

« Les états de la confédération s'engagent à défendre, non-seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque état individuel de l'union, en cas qu'il soit attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union.

» Lorsque la guerre est déclarée par la confédération, aucun membre ne peut entamer des négociations particulières avec l'ennemi, ni faire la paix, ou un armistice, sans le consentement des autres.

» Les états confédérés s'engagent de même à ne se faire la

guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la diète. Celle-ci essayera, moyennant une commission, la voie de la médiation; si elle ne réussit pas, et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austrégal *(Austrägalinstanz)* bien organisé, auquel les parties litigantes ne soumettront sans appel [1].»

2° Le plan proposé d'un pacte fédéral déclara qu'une constitution des états serait établie dans chaque pays de la confédération, et établirait un *minimum* des droits qui seraient dévolus aux états, en laissant à chaque membre souverain de la confédération la liberté de concéder une plus grande étendue des pouvoirs aux chambres législatives, qui seraient organisées d'après les usages et le caractère local de chaque pays.

Le roi de Bavière s'opposait à ce projet d'article, qui accordait à l'autorité fédérale le droit d'intervenir entre un souverain et ses sujets, en déterminant le *minimum* des concessions que le premier devrait faire aux derniers. Le roi de Wurtemberg demandait que l'initiative et l'exécution de cette mesure fussent laissées à chaque état.

Cette divergence entre les vues de ces deux cours et celles des auteurs du projet, est expliquée par la circonstance que le roi de Bavière avait déjà accordé spontanément une constitution à ses sujets, et ne voulait pas être contraint à y rien changer; tandis que le roi de Wurtemberg avait aboli celle qu'il trouva en vigueur lors de son avènement au trône, et ne voulait pas qu'on l'obligeât à la rétablir.

Le plénipotentiaire de Hanovre présenta, le 21 octobre, au comité germanique, une note portant que le prince-régent de la Grande-Bretagne ne pouvait admettre que les changements qui avaient eu lieu en Allemagne depuis la révolution, eussent donné aux rois de Bavière et de Wurtemberg des droits de

[1] *Acte final,* art. 63.

souveraineté absolue sur leurs sujets; ni que le renversement de la constitution de l'empire germanique eût eu pour conséquence légale le renversement de la constitution territoriale des états, en tant qu'elle ne se rapportait pas à des articles qui eussent pour objet exclusif leurs rapports avec l'empire.

« Qu'un système représentatif avait eu lieu, de droit, en Allemagne, depuis un temps immémorial; que, même dans plusieurs états, son organisation reposait sur des transactions particulières entre le prince et les sujets; et que, dans les pays où les états avaient cessé d'exister, les sujets jouissaient de droits importants établis et protégés par les lois de l'empire;

» Qu'on ne pouvait soutenir que les conventions et traités entre Napoléon et les princes allemands eussent pu préjudicier aux droits de leurs sujets: ces droits n'ayant pas été susceptibles de devenir l'objet de ces transactions;

» Que l'acte de la confédération du Rhin lui-même, loin d'accorder un pouvoir despotique aux souverains, mettait des bornes à leur autorité dans des points essentiels;

» Qu'on ne pouvait soutenir avec plus de fondement, que les traités conclus postérieurement avec les puissances alliées, dans lesquels celles-ci garantissaient les droits de souveraineté des princes adhérant à la ligue générale, eussent pu ou voulu leur confirmer sur leurs sujets des droits qu'ils n'eussent pas légitimement possédés auparavant, puisque, d'une part, ces droits n'étaient pas l'objet de ces traités, et que de l'autre le mot de *souveraineté* n'exprimait nullement l'idée du despotisme; qu'ainsi, le roi de la Grande-Bretagne était aussi bien souverain qu'aucun autre prince européen, et que les libertés de son peuple, loin de menacer son trône, en fortifiaient la stabilité. »

Le plénipotentiaire hanovrien demandait donc:

« 1° Que les droits qui, de temps immémorial, avaient appartenu aux sujets allemands, fussent clairement énoncés;

» 2° Qu'on déclarât que les constitutions territoriales fondées sur des lois et des conventions, seraient maintenues, sauf les modifications nécessaires;

» 3° Que, même dans le cas où l'Autriche, la Prusse, la Bavière et le Wurtemberg, soit à cause de leurs localités, soit en se fondant sur les traités allégués, voulussent s'en exempter, il fût proclamé comme loi, que, dans les pays où il n'y avait pas eu d'états, mais dont les princes voudraient se soumettre à toutes les mesures nécessaires pour le bien de l'Allemagne, le consentement des états aux impositions serait nécessaire; qu'ils concourraient à la confection des lois nouvelles, qu'ils participeraient à la surveillance de l'emploi des impôts consentis, et qu'ils seraient autorisés, en cas de malversations, à demander la punition des fonctionnaires publics. »

Les plénipotentiaires autrichiens, prussiens et bavarois adhérèrent à la présente note, et aux principes qu'elle contenait. Le plénipotentiaire de Wurtemberg se déclara sans instructions à cet égard[1].

Les plénipotentiaires des princes et états de second ordre ayant été enfin admis aux conférences, l'acte de la confédération fut achevé et signé, le 8 juin 1815, par toutes les par-

[1] Le projet d'article sur cette matière était d'abord rédigé en langue allemande dans les termes suivants:

« *In allen Bundesstaaten* SOLL *eine landständische Verfassung* BESTEHEN, » qui pourrait être traduit comme il suit: *In omnibus partibus confœderationis constitutio representativa consistito.* Mais l'insertion du futur impératif *soll* et l'adoption du verbe *bestehen* furent opposées par le plénipotentiaire de Bavière. Pour le premier mot il fut substitué le futur *wird,* et pour le verbe *bestehen* (*consistere*) les mots *statt finden* (aura lieu). De manière qu'on lit à présent dans l'acte de la confédération: « *In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden,* » qui est traduit: « Il y aura des assemblées des états dans les pays de la confédération. » (*Acte fédéral,* art. 13.)

ties contractantes, excepté le Wurtemberg et Bade, qui accédèrent plus tard [1].

Par cet acte (art. 1er), les princes souverains et les villes libres de l'Allemagne, en y comprenant l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse, pour toutes celles de leurs possessions qui ont anciennement appartenu à l'empire germanique, le roi de Danemark pour le duché de Holstein, et le roi des Pays-Bas pour le grand-duché de Luxembourg, « établissent entre eux une confédération perpétuelle qui portera le nom de confédération germanique. »

Le but de cette confédération est déclaré (art. II) être « le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des états confédérés. »

Par l'article IV, les affaires de la confédération devaient être confiées à une diète fédérative, dans laquelle tous les membres voteraient par leurs plénipotentiaires, soit individuellement, soit collectivement, de la manière suivante:

L'Autriche	1	voix
La Prusse	1	„
La Bavière	1	„
La Saxe	1	„
Le Hanovre	1	„
Le Wurtemberg	1	„
Bade	1	„
Hesse Électorale	1	„
Grand-Duché de Hesse	1	„
Danemark pour le Holstein	1	„
Les Pays-Bas pour le Luxembourg	1	„
Les maisons grand-ducales et ducales de Saxe	1	„
Brunswick et Nassau	1	„
Mecklenbourg-Schwérin et Strélitz	1	„
	14	voix

[1] Schoell, *Histoire des traités de paix*, tome XI, pp. 273—287.



	Report	14 voix
Holstein-Oldenbourg, Anhalt et Schwarzbourg . .	1	„
Hohenzollern, Lichtenstein, Reuss, Schaumbourg-Lippe et Waldeck	1	„
Les villes libres de Lubeck, Francfort, Brême et Hambourg	1	„
	Total	17 voix.

D'après l'article V, l'Autriche préside la diète, mais chaque membre de la confédération a le droit de proposer une mesure afin qu'elle soit discutée.

« Art. VI. Lorsqu'il s'agira de lois fondamentales, ou de changements à faire dans les lois fondamentales de la confédération, de mesures à prendre par rapport à l'acte fédératif même, d'institutions on d'autres arrangements d'un intérêt commun à adopter, la diète se formera en assemblée générale, et dans ce cas la distribution des voix aura lieu de la manière suivante, calculée sur l'étendue respective des états individuels:

L'Autriche	aura	4	voix
La Prusse	„	4	„
La Saxe	„	4	„
La Bavière	„	4	„
Le Hanovre	„	4	„
Le Wurtemberg	„	4	„
Bade	„	3	„
Hesse Électorale	„	3	„
Grand-Duché de Hesse	„	3	„
Holstein	„	3	„
Luxembourg	„	3	„
Brunswick	„	2	„
Mecklenbourg-Schwérin	„	2	„
Nassau	„	2	„
Saxe-Weimar	„	1	„
	aura	46	voix.

	Report	46	voix
Saxe-Gotha	aura	1	voix
Saxe-Coburg	„	1	„
Saxe-Meiningen	„	1	„
Saxe-Hildbourghausen	„	1	„
Mecklenbourg-Strélitz	„	1	„
Holstein-Oldenbourg	„	1	„
Anhalt-Dessau	„	1	„
Anhalt-Bernbourg	„	1	„
Anhalt-Köthen	„	1	„
Schwarzbourg-Sondershausen	„	1	„
Schwarzbourg-Rudolstadt	„	1	„
Hohenzollern-Hechingen	„	1	„
Lichtenstein	„	1	„
Hohenzollern-Sigmaringen	„	1	„
Waldeck	„	1	„
Reuss, branche aînée	„	1	„
Reuss, branche cadette	„	1	„
Schaumbourg-Lippe	„	1	„
Lippe	„	1	„
Hesse-Hombourg	„	1	„
Les villes libres de Lubeck, Francfort, Brême et Hambourg, chaque ville une voix	„	4	„
	Total	70	voix.

L'assemblée ordinaire devait décider à la pluralité des voix si une question devait être soumise à l'assemblée générale. Dans l'assemblée générale *(in pleno)*, les deux tiers des voix étaient nécessaires pour décider une question. Il y avait pourtant des questions qui y étaient nécessairement soumises à l'assemblée générale; telles étaient celles qui concernaient l'adoption des lois fondamentales de la confédération ou les changements à y apporter; les règlements organiques établissant des institutions permanentes pour mettre à exécution les différents objets que se proposait la confédération; l'ad-

mission de nouveaux membres et les affaires de religion; et toutes ces questions ne pouvaient être décidées qu'à l'unanimité des voix[1].

Nous avons déjà fait connaître les restrictions que contient l'acte fédéral relativement au droit de faire la guerre, la paix et les traités de paix ou d'alliance avec les puissances étrangères, aussi bien qu'à l'arrangement qui assure à chaque état de la confédération une constitution locale.

Les sujets de chaque état souverain de la confédération ont le droit d'acquérir et de posséder des immeubles en dehors des limites de l'état qu'ils habitent; d'émigrer librement d'un état de la confédération dans un autre, pourvu que ce dernier y consente; d'y prendre du service civil ou militaire, en restant soumis au droit qu'a son véritable souverain de le rappeler en cas de besoin: et enfin de transporter leur fortune d'un état dans un autre, sans être pour cela soumis au droit de détraction ou d'émigration (*jus detractus, gabella emigrationis*), à moins toutefois que des contrats réciproques n'aient stipulé le contraire. Le même article (18) déclare que «la diète s'occupera, lors de sa première réunion, d'une législation uniforme sur la liberté de la presse, et des mesures à prendre pour garantir les auteurs et éditeurs contre la contrefaçon de leurs ouvrages.»

Il fut convenu aussi que, par toute la confédération, les différentes communautés chrétiennes jouiraient des mêmes droits civils et politiques, et que la diète aurait à s'occuper des moyens à prendre pour améliorer l'état civil des juifs et pour leur accorder tous les droits civils, à condition qu'ils se soumettraient à toutes les obligations des autres citoyens. En attendant, les dispositions favorables qu'on avait pu leur accorder dans un état particulier, devaient être maintenues.

Le même article (19) réserve aussi à la diète la délibéra-

[1] *Acte fédéral*, art. 1—7. MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. VI, pp. 370—372.

tion sur les mesures relatives aux rapports commerciaux des différents états de la confédération entre eux, ainsi qu'à la navigation des fleuves d'après les principes généraux établis par le congrès de Vienne[1].

Cet acte fédéral, qui n'était rien moins qu'une énumération complète de tous les pouvoirs attribués à la diète différait sous plus d'un rapport de l'ancienne constitution germanique, avec son empereur pour chef, et cette hiérarchie de princes, d'électeurs, de villes libres et de tribunaux judiciaires. L'ancienne diète[2] était composée de trois colléges indépendants les uns des autres, et la sanction de l'empereur était nécessaire pour rendre leurs décisions valides. La diète actuelle est formée d'une seule assemblée souveraine, qui n'est soumise à personne, au moins en théorie. Mais au fond la confédération germanique de 1815 ne diffère pas essentiellement d'une alliance entre plusieurs états souverains, qui serait basée sur des conditions égales, à moins que ce ne soit par sa permanence, et l'importance et la grande variété des objets qu'elle se propose. Cette confédération appartient à cette classe d'associations fédérales où la souveraineté de chaque membre de l'union demeure intacte, et où les décisions du corps fédéral ne sont pas regardées comme des lois imposées à chaque sujet individuellement, mais qui n'acquièrent la force de loi que par l'application que chaque état de la confédération en fait dans l'étendue de sa juridiction. Elle appartient à cette classe d'associations fédérales que les publicistes allemands appellent *Staatenbund*.

Les lacunes qui existaient dans la constitution de 1815 furent remplies par le décret de Carlsbad du 20 septembre

Acte fédéral additionnel. Vienne, 1820.

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. VI, pp. 353—378. C'est la non-exécution de la première partie de cet article qui a donné lieu en 1833 à l'association des douanes allemandes, sous les auspices de la Prusse.

[2] *Vide supra*, tome I, p. 100.

1819, et par l'acte final de Vienne de 1820, qui apporta de notables changements dans cette constitution. Cet acte signé le 15 mai, et ratifié le 20 juin par la diète siégeant à Francfort, établit d'une manière plus précise l'étendue de l'autorité de la diète, et introduisit plusieurs modifications dans les lois fondamentales de la confédération, qui, sans ôter à cette union le caractère théorique d'une alliance entre plusieurs états indépendants, restreignirent la souveraineté de chaque membre et le soumirent à l'autorité suprême de la diète.

D'après cet acte, la diète a le droit d'intervenir pour mettre un terme à une révolte ouverte, ou à des mouvements dangereux menaçant à la fois plus d'un état de la confédération. Elle peut intervenir aussi avec les forces combinées de la confédération, pour mettre un terme à une pareille révolte, si le gouvernement local n'est pas en état de se défendre, ou s'il est empêché par les circonstances de s'adresser à la confédération pour lui demander des secours.

L'article 54 déclare que « la diète veillera à ce que la stipulation dans l'article 13 de l'acte fédéral de 1815, relatif à l'établissement des assemblées d'états, ne reste sans effet dans aucun état confédéré. » Cependant l'article 55 ajoute « qu'il appartient aux princes souverains de la confédération de régler cette affaire de législation intérieure dans l'intérêt de leurs pays respectifs, ayant égard aux anciens droits des assemblées d'états ainsi qu'aux relations actuellement existantes; » tandis que l'article 56 déclare « que les constitutions existantes ne peuvent être changées que par des voies constitutionnelles. »

Les articles 57 et 58 établissent que « la confédération germanique, étant composée de princes souverains, à l'exception des villes libres, le principe fondamental de cette union exige que tous les pouvoirs de la souveraineté restent réunis dans le chef suprême du gouvernement, et que, par la constitution des états, le souverain ne puisse être tenu d'admettre leur

coopération que dans l'exercice des droits spécialement déterminés,» et «qu'aucune constitution particulière ne peut ni arrêter ni restreindre les princes souverains confédérés dans l'exécution des devoirs que leur impose l'union fédérative.»

L'article 60 établit que la diète peut garantir la constitution locale établie dans un état de la confédération, sur la demande qui lui en aura été faite par cet état. La dicte acquiert par cette garantie le droit de soutenir la constitution sur la demande de l'une ou l'autre des parties intéressées, et de terminer les différends qu'on peut soulever sur son interprétation ou son exécution, soit par médiation, soit par arbitrage, à moins que les constitutions ne donnent d'autres moyens de terminer de semblables différents. Le 59e article avait déjà énoncé ce principe, que dans un état où la constitution reconnaît la publicité des débats dans les chambres législatives, il faut établir un règlement pour empêcher qne les bornes légales de la liberté des opinions ne soient dépassées, de manière à troubler le repos de cet état ou de l'Allemagne en général.

L'acte final de 1820 établit aussi d'une manière plus précise des règlements sur le pouvoir de faire la guerre et la paix; il empêcha par là, du moins autant que cela est possible aux lois, que les divers états de l'Allemagne ne devinssent alliés des ennemis de leurs voisins, et forma par suite une ligue de toutes les nations allemandes contre l'étranger. Sous ce rapport la constitution fédérale actuellement établie en Allemagne l'emporte de beaucoup sur l'ancienne constitution de l'Empire, qui n'avait jamais pu établir une ligue défensive capable de résister à leurs ennemis.

L'article 35 déclare «que la confédération germanique a le droit, comme puissance collective, de déclarer la guerre, de faire la paix, de contracter des alliances et de négocier des traités de toute espèce.

»Toutefois, d'après le but de son institution, tel qu'il est

énoncé à l'article 2 de l'acte fédéral, elle n'exerce ces droits que pour sa propre défense, pour le maintien de l'indépendance et de la sûreté extérieure de l'Allemagne, ainsi que de l'indépendance et de l'inviolabilité de chacun des états qui la composent.

»Art. XXXVI. Les états confédérés ayant pris, par l'article 11 de l'acte fédéral, l'engagement de défendre contre toute attaque l'Allemagne dans son ensemble, et chacun de leurs coétats en particulier, et de se garantir réciproquement l'intégrité de leurs possessions comprises dans l'union, aucun état confédéré ne peut être lésé par une puissance étrangère, sans que la lésion porte en même temps et au même degré sur la totalité de la confédération.

»D'un autre côté, les états confédérés s'engagent à ne donner lieu à aucune provocation de la part des puissances étrangères, et à n'en exercer aucune envers elles. Dans le cas où un état étranger porterait plainte à la diète d'une lésion qu'il aurait éprouvée de la part d'un membre de la confédération, et où ces plaintes seraient fondées, la diète doit requérir le membre qui y a donné lieu de faire une réparation prompte et satisfaisante, et prendre en outre, suivant les circonstances, des mesures propres à prévenir à temps tout ce qui pourrait troubler ultérieurement la paix.

»Art. XXXVII. Lorsque des différends surviennent entre une puissance étrangère et un état de la confédération, et que le dernier réclame l'intervention de la diète, celle-ci examinera à fond l'origine du différend, et l'état réel de la question. S'il résulte de cet examen que le droit n'est pas du côté de l'état confédéré, la diète fera valoir les représentations les plus sérieuses pour l'engager à se désister de la contestation, lui refusera son intervention, et avisera, en cas de besoin, aux moyens convenables pour le maintien de la paix. Si l'examen préalable prouve le contraire, la diète emploiera ses bons offices de la manière la plus efficace, et les étendra

aussi loin qu'il sera nécessaire pour assurer à la partie réclamante satisfaction et sûreté complète.

»Art. XXXVIII. Lorsque l'avis d'un membre de la confédération, ou d'autres données authentiques portent à croire que l'un ou l'autre des états confédérés, ou la confédération entière, sont menacés d'une attaque hostile, la diète examinera, sans aucun retard, si le danger est réel, et prononcera sur cette question dans le plus bref délai possible. Si le danger est reconnu, la résolution qui le déclarera sera immédiatement suivie de l'arrêté relatif aux mesures de défense auxquelles dans ce cas on aura recours sur-le-champ.

»La résolution, ainsi que l'arrêté qui l'accompagne, sont du ressort du conseil permanent, procédant à la pluralité des suffrages.

»Art. XXXIX. Lorsque le territoire de la confédération est envahi par une puissance étrangère, l'état de guerre est établi par le fait de l'invasion; et, quelle que soit la décision ultérieure de la diète, des mesures de défense proportionnées au danger doivent être adoptées sans retard.

»Art. XL. Si la confédération se voit obligée à déclarer formellement la guerre, cette déclaration ne peut émaner que de l'assemblée générale procédant selon la règle établie à la majorité des deux tiers des suffrages.

»Art. XLI. La résolution prononcée en conseil permanent sur la réalité du danger d'une attaque hostile, rend tous les états confédérés solidaires des mesures de défense que la diète aura jugées nécessaires. De même la déclaration de guerre, prononcée en assemblée générale, constitue tous les états confédérés parties actives dans la guerre commune.

»Art. XLII. Si la question préalable relative à l'existence du danger est décidée négativement par la majorité des voix, ceux des états confédérés qui ne partagent pas l'avis de la majorité, conservent le droit de concerter entre eux des mesures de défense commune.



»Art. XLIII. Lorsque le danger et la défense ne regardent que tel ou tel état confédéré, et que l'une ou l'autre des parties litigantes en appelle à la médiation de la diète, celle-ci, si elle juge la proposition compatible avec l'état des choses et avec sa propre attitude, et si l'autre partie y consent, se chargera de la médiation; bien entendu qu'il n'en résultera aucun préjudice à la poursuite des mesures générales pour la sûreté du territoire de la confédération, et moins encore aucun retard dans l'exécution de celles qui se trouveraient déjà arrêtées.

»Art. XLIV. Lorsque la guerre est déclarée, il est libre à tout état confédéré de fournir à la défense commune une force plus considérable que celle de son contingent légal, sans toutefois que cette augmentation l'autorise à former des prétentions quelconques à la charge de la confédération.

»Art. XLV. Si dans une guerre entre des puissances étrangères, ou par d'autres événements, il y a raison de craindre une infraction à la neutralité du territoire de la confédération, la diète arrêtera sans délai en conseil permanent les mesures extraordinaires qu'elle jugera propres au maintien de cette neutralité.

»Art. XLVI. Lorsqu'un état confédéré, ayant des possessions hors des limites de la confédération, entreprend une guerre en sa qualité de puissance européenne, la confédération, dont une pareille guerre n'affecte ni les rapports, ni les obligations, y reste absolument étrangère.

»Art. XLVII. Dans le cas où un tel état se trouverait menacé ou attaqué dans ses possessions non comprises dans la -fédération, celle-ci n'est obligée de prendre des mesures -art active à la guerre, qu'après que la nseil permanent et à la pluralité anger pour le territoire de la con- r cas, toutes les dispositions des raient également leur application. osition de l'acte fédéral, d'après la-

quelle, lorsque la guerre est déclarée par la confédération, aucun de ses membres ne peut entamer des négociations particulières avec l'ennemi, ni signer la paix ou un armistice, est indistinctement obligatoire pour tous les états confédérés, qu'ils possèdent, ou non, des pays hors du territoire de la confédération.

»Art. XLIX. Lorsqu'il s'agit de négociations pour conclure la paix ou un armistice, la diète en confiera la direction spéciale à un comité qu'elle établira pour cet objet; elle nommera de même des plénipotentiaires pour conduire les négociations d'après les instructions dont ils seront munis. L'acceptation et la confirmation d'un traité de paix ne peuvent être prononcées qu'en assemblée générale [1].»

Décret de la diète de Francfort, 1832.

Les effets de la révolution française de 1830, dans sa réaction sur l'esprit public des différents pays de l'Europe, se manifestèrent en Allemagne par des mouvements populaires, suivis de diverses réformes dans les constitutions de plusieurs états de la confédération, tels que la Saxe, la Hesse-Électorale, et le Hanovre. Dans les états qui avaient obtenu par la concession volontaire de leurs souverains des constitutions représentatives, les chambres prirent une attitude inconnue depuis les mesures répressives de 1819 et de 1820. La liberté de la presse, encore tolérée alors jusqu'à un certain point, fut employée à traduire devant le tribunal de l'opinion publique les gouvernements de l'Allemagne, et à demander de nouvelles concessions en faveur des droits du peuple. La diète se contenta d'abord de l'exercice de ses pouvoirs déjà reconnus, en supprimant la publication de certains journaux offensifs. Mais ces mesures ayant été jugées par les cabinets autrichien et prussien insuffisantes pour mettre un terme aux progrès des principes révolutionnaires, un décret fut adopté par la diète, sur la proposition de l'Autriche soutenue par la Prusse,

[1] Martens, *Nouveau recueil,* tome V, pp. 467—501.

le 28 juin 1832, par lequel de nouveaux changements furent apportés aux lois fondamentales de la confédération.

Le président de la diète, le comte de Munch-Bellinghausen, dit, dans son rapport, que des circonstances, en partie indépendantes de la volonté des gouvernements allemands (il faisait sans doute allusion à la révolution française de 1830), avaient engagé la diète à faire ce décret. Ces circonstances avaient excité la vive sollicitude de l'empereur d'Autriche, qui regardait le maintien de l'ordre en Allemagne comme un de ses devoirs les plus sacrés.

Tant que l'agitation de l'esprit public ne semblait résulter que de l'état même des choses, et semblait naturelle après les événements inattendus qui avaient eu lieu dans les états voisins, Sa Majesté pouvait espérer que cette situation de l'esprit public changerait, grâce à l'expérience et à l'influence qu'une majorité calme et sérieuse devait nécessairement avoir sur une nation qui avait toujours été digne de l'admiration de l'Europe par la noblesse de son caractère, la profondeur de ses sentiments et l'attachement qu'elle avait toujours eu pour ses princes; mais que maintenant la fermentation des esprits s'était accrue, et qu'elle ne menaçait pas seulement la tranquillité intérieure de chaque état, mais l'existence même de la confédération entière, qui se trouvait exposée aux plus grands dangers par le rapprochement des différents états de l'Allemagne entre eux, par l'immense quantité de journaux et d'autres écrits révolutionnaires qui s'y répandaient; par l'abus de la parole dans les assemblées législatives, et par les efforts incessants d'une propagande étrangère, qui avait commencé par se cacher, mais qui maintenant agissait ouvertement; tandis que les vains efforts faits par les différents gouvernements pour réprimer ces désordres avaient donné la triste conviction que l'esprit révolutionnaire faisait de rapides progrès en Allemagne, et que si la diète le tolérait plus longtemps, il finirait par éclater en une révolte ouverte.

Dès que l'empereur se fut convaincu de cet état de choses, il n'hésita pas à remplir le devoir qui lui était imposé par la position qu'il occupait dans la confédération germanique. Il s'adressa donc au roi de Prusse, afin d'examiner avec ce puissant allié l'état de l'Allemagne, et de délibérer avec lui et les autres princes confédérés sur les moyens à prendre pour éviter les dangers qui menaçaient la confédération.

Après avoir ainsi délibéré ensemble, l'Autriche et la Prusse se réunirent pour faire à la diète une déclaration dont voici la substance ;

Sa Majesté l'empereur d'Autriche et sa Majesté le roi de Prusse ont regardé comme étant de leur devoir de prendre connaissance des dangers qui menacent la tranquillité intérieure de l'Allemagne, et de voir quel est le devoir et les obligations de la confédération germanique et de ses membres, pour prévenir les malheurs qui les menacent et pour assurer à l'Allemagne l'ordre et la tranquillité. Les deux puissances ont été pleinement convaincues que ce n'est qu'en se servant des moyens fermes et énergiques que la confédération a fournis, que les souverains de l'Allemagne pourraient mettre fin à ce mal qui n'est devenu que trop évident.

La confédération germanique fut fondée pour assurer la tranquillité, tant extérieure qu'intérieure, de l'Allemagne. Or, puisque l'expérience montre que cette confédération n'a pas atteint un des buts qu'elle se proposait, à savoir la tranquillité intérieure de l'Allemagne, il faudra attribuer cela, soit à des défauts dans la législation même de la confédération, soit à des défauts dans l'application de cette législation.

Jusqu'à la publication de l'acte final de 1820, la confédération était défectueuse dans ces lois organiques qui sont essentielles pour rendre efficace le développement du but politique qu'elle se proposait. Mais l'acte final a suppléé aux défauts de l'acte fédéral de 1815, et il peut être regardé comme suffisant pour les exigences du temps présent. D'une part, cet acte

assure la fidèle exécution de l'article 13 de l'acte fédéral, et fournit un moyen efficace contre les dénis ou les délais de justice de la part d'un des membres de la diète (art. 29), et d'autre part l'acte, pour contrebalancer ces restrictions au pouvoir des souverains, prend aussi des mesures contre toute usurpation populaire : il décide (art. 57) que toute l'autorité politique de chaque état doit résider en son souverain, et que les souverains ne peuvent être forcés d'admettre la coopération des chambres législatives qu'en vertu d'une constitution locale. Il est de plus dit dans cet acte (art. 27) qu'en cas d'insurrection dans un état, la confédération est tenue d'intervenir, sans même que cet état ait pour cela besoin de la prier de le faire. De tout ceci on peut conclure que la confédération germanique est peut-être plus forte que toutes les confédérations qui aient jamais existé, et que par suite il n'est nullement nécessaire d'introduire quelque nouveau principe fondamental ou quelque nouvelle décision légale dans la constitution. On en conclut donc que ce n'est pas à la constitution même qu'il faut attribuer le peu de succès d'un des buts que se proposait la confédération ; ce n'est pas à cela qu'il faut attribuer les efforts tentés par la force brutale des assemblées populaires, et le mauvais génie de la démocratie qui se cache sous les dehors d'une opposition constitutionnelle, pour amoindrir le pouvoir des gouvernements, en les forçant à faire des concessions qui ne sauraient se concilier avec l'intérêt bien entendu des peuples.

Pour ce qui regarde les relations des *chambres législatives*, les deux puissances sont d'avis que quelque salutaire que puisse être l'influence desdites chambres sur la confédération, il n'en est pas moins vrai que la direction qui a été donnée à cette institution est sans contredit un phénomène déplorable. Cette direction s'est manifestée sous deux points de vue, d'abord dans *les relations des chambres avec leurs souverains respectifs*, et ensuite dans *leurs relations avec la confédération et la diète.*

Dans leurs relations avec leurs souverains, les chambres ont demandé des concessions incompatibles avec les principes monarchiques et avec le maintien de l'ordre public, et ont menacé de ne point voter le budget en cas qu'on refusât de leur faire ces concessions.

Dans leurs relations avec la confédération et la diète, elles ont montré, non-seulement une tendance à se mettre au dessus des lois fédérales, mais elles ont dans leurs délibérations politiques attaqué ouvertement l'autorité de la confédération et de la diète.

La législation fédérale assure aux gouvernements allemands les moyens d'empêcher à l'avenir de pareils actes.

Comme pour la législation l'*initiative* n'appartient qu'au souverain, et que les chambres ne peuvent proposer l'adoption d'une loi que sous forme de *pétition*, les souverains devront refuser d'accorder ces pétitions du moment où elles se trouveraient porter atteinte aux garanties faites par l'article 57 de l'acte final de 1820. Cet article en effet établit que toute l'autorité politique doit nécessairement résider dans le souverain. Les deux puissances sont encore d'avis qu'aucun prince allemand ne devra se laisser intimider par le refus d'accorder le budget, puisque les articles 57 et 58 établissent que des chambres ne pourront jamais refuser d'accorder les moyens nécessaires pour soutenir un gouvernement bien organisé. Si donc des chambres s'oubliaient au point de refuser le budget, pour obtenir une concession du gouvernement, il faudrait leur appliquer les articles 27 et 28 de l'acte final. Quant aux rapports entre la législation intérieure d'un état quelconque de l'Allemagne et la législation de la confédération même, les deux puissances sont d'avis :

1° Que l'on ne peut opposer à la législation de la confédération la législation d'un état quelconque ;

2° Que l'on peut encore moins dire que ces législations intérieures peuvent empêcher de remplir les devoirs que chaque

état doit à la confédération, et surtout le payement des contributions fédérales;

3° Que les chambres législatives n'ont point le droit d'expliquer et d'interpréter les lois fondamentales et autres résolutions de la diète, dans le cas où des doutes s'élèveraient à ce sujet, ce droit appartenant exclusivement à la confédération même et devant être exercé par la diète seulement;

4° Qu'afin que les droits de la confédération soient respectés, un comité permanent devra être assemblé toutes les fois que les chambres sont convoquées dans un état pour surveiller leurs mouvements.

Telles sont les principales propositions contenues dans ce rapport, qui fut converti en loi de la confédération, par un acte de la diète en date du 28 juin 1832, dont voici le texte:

«Art. I. Attendu que, d'après l'article 57 de l'acte final de Vienne, tous les pouvoirs de l'état doivent rester réunis dans le chef de l'état, et que le souverain ne doit être lié par une constitution d'états à la coopération des chambres que pour l'exercice de certains droits, les souverains allemands, comme membres de la confédération, ont non-seulement le droit de rejeter les pétitions des états qui seraient en contradiction avec ce principe, mais encore le but de la confédération doit leur faire un devoir de ce rejet;

»Art. II. Comme, suivant l'esprit de l'article 57 précité de l'acte final, et la conséquence à en déduire, qui est exprimée par l'article 58, les états ne peuvent refuser à aucun souverain allemand les moyens nécessaires à un gouvernement pour remplir ses obligations fédérales et celles qui lui sont imposées par la constitution, les cas dans lesquels des assemblées d'états voudraient faire dépendre leur consentement aux impôts nécessaires pour l'administration, d'une manière directe ou indirecte, de l'accomplissement de désirs et de propositions quelconques, devront être classés parmi les cas auxquels doivent être appliqués les articles 25 et 26 de l'acte final;

»Art. III. La législation intérieure des états de la confédération germanique ne saurait porter préjudice au but de la confédération, tel qu'il est exprimé dans l'article II de l'acte de la confédération et dans l'article I de l'acte final; cette législation ne saurait non plus entraver l'accomplissement d'obligations fédérales, et nommément empêcher le payement de contributions en argent faisant partie des obligations fédérales.

»Art. IV. Pour assurer la dignité et les droits de la confédération et de l'assemblée qui la représente contre des usurpations de toute espèce, en même temps pour faciliter aux états membres de la confédération le maintien des rapports constitutionnels existant entre les gouvernements et les états, il sera nommé par la diète, d'abord pour six ans, une commission qui sera chargée de prendre connaissance des délibérations qui auront lieu dans les chambres des états membres de la confédération, de diriger leur attention sur les propositions et résolutions qui seraient en opposition avec les obligations fédérales ou avec les droits de souveraineté garantis par les traités de la confédération. Cette commission devra en donner connaissance à la diète, qui, si elle trouve que l'affaire est de nature à être prise en considération ultérieure, se mettra en relation à cet effet avec les gouvernements que la chose regardera. Après un laps de six ans, on s'entendra de nouveau sur la prolongation de cette commission.

»Art. V. Comme, d'après l'article 59 de l'acte final de Vienne, dans les pays où la publicité des délibérations des états est garantie par la constitution, les bornes de la libre émission de la pensée ne peuvent être outre-passées, ni dans les délibérations elles-mêmes, ni dans leur publication par la voie de l'impression, de manière à compromettre la tranquillité de l'état de la confédération ou de l'Allemagne entière, et comme il doit y être pourvu par le règlement de l'assemblée,

tous les gouvernements de la confédération s'engagent les uns envers les autres, comme ils y sont tenus par leurs rapports fédéraux, à prendre et à maintenir les mesures convenables pour empêcher toutes attaques contre la confédération dans les assemblées d'états, et pour réprimer ces attaques, chacun dans les formes de sa constitution intérieure.

»Art. VI. Comme la diète est appelée déjà, par l'article 17 de l'acte final, pour le maintien du vrai sens de l'acte de la confédération et des dispositions qui y sont renfermées, à l'interpréter conformément au but de la confédératien, si des doutes s'élevaient à cet égard, il est entendu que la confédération a seule et exclusivement le droit d'interpréter, de manière à produire des effets légaux, l'acte de la confédération et l'acte final, lequel droit la confédération exerce par la diète, son organe constitutionnel [1].»

Acte de la Diète, 1834.

L'acte de la diète du 30 octobre 1834, résultat des conférences diplomatiques tenues à Vienne par les principaux états de la confédération, introduisit de nouveaux changements dans la constitution fédérale. Il y fut déterminé qu'en cas que des différends s'élevassent entre les gouvernements des états de la confédération et les chambres législatives, soit par rapport à l'interprétation de la constitution locale, soit par rapport à la délimitation de la coopération permise aux chambres; si, après avoir épuisé tous les moyens constitutionnels pour les concilier, on ne parvenait pas à mettre un terme à ces différends, on aurait recours à un tribunal fédéral d'arbitres nommés et agissant de la manière suivante. Les représentants dans les assemblées ordinaires de la diète nommeront tous les trois ans, dans les états qu'ils représentent, deux personnes connues par leurs services judiciaires et administratifs. Les vacances qui pourraient se faire dans cet intervalle seraient

[1] Klüber, *Quellensammlung zu dem öffentlichen Recht des Deutschen Bundes*, Th. II, S. 48.

suppléées de la même manière. Lorsqu'il deviendra nécessaire d'avoir recours à ce tribunal, il y sera choisi six membres, dont trois par le souverain et trois par les chambres. En cas que les deux parties ne les choisissent pas, la diète elle-même pourra le faire. Les arbitres ainsi choisis devront nommer un arbitre extraordinaire comme arbitre définitif. Les documents relatifs à la matière en litige seront soumis à l'arbitre définitif, qui les donnera à deux des juges arbitres pour en faire un rapport. L'un de ces juges devra être pris parmi les arbitres nommés par le souverain, et l'autre parmi ceux nommés par les chambres. Les juges arbitres s'assembleront alors, ainsi que l'arbitre définitif, et décideront la question en la mettant aux voix. Cette décision devra avoir lieu au plus tard quatre mois après la nomination de l'arbitre, à moins qu'il n'y ait eu délai inévitable. Le jugement de ces arbitres aura l'effet d'un jugement *austrégal*. Les dépenses qu'entraînera un pareil arbitrage seront à charge de l'état intéressé. Ce tribunal d'arbitrage pourra aussi régler, pour les villes libres, les différends qui s'élèveront entre le sénat et les autorités établies, ainsi que les différends qui pourront s'élever entre les différents membres de la confédération.

Les résolutions de la diète de 1832 ont attiré l'attention de toute l'Europe, et ont donné lieu à une motion proposée par M. Henry Litton Bulwer à la chambre des communes d'Angleterre, le 2 août 1832. Dans son discours, l'honorable orateur, après avoir retracé les circonstances historiques qui ont accompagné la chute de l'ancien empire d'Allemagne, l'établissement de la confédération du Rhin, et l'expulsion des armées françaises de l'Allemagne par les efforts de la nation, soutenus par les promesses des souverains de rétablir et d'étendre leurs anciennes institutions libres, observa que le traité de Paris de 1814, auquel l'Angleterre était partie contractante, avait déclaré, comme résultat de ces efforts et comme suite de ces engagements, «que les états de l'Allemagne seraient unis par

un lien fédératif.» Au congrès de Vienne, le projet de confédération, proposé par le prince de Metternich, déclara que le but de cette confédération serait «de maintenir la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, l'indépendance et l'inviolabilité des états confédérés, aussi bien que l*es droits de toutes les classes de la nation.*» Ces dernières expressions ont rencontré de l'opposition de la part du roi de Wurtemberg, à cette époque engagé dans une discussion avec ses sujets concernant leurs droits constitutionnels. Ce fut à cette occasion que le plénipotentiaire du Hanovre présenta une note, insistant pour que les anciens droits des peuples de l'Allemagne fussent maintenus, et pour que si, en raison des circonstances spéciales, l'Autriche, la Prusse, la Bavière et le Wurtemberg devaient être exemptes de cette garantie, il fût proclamé comme loi dans les pays où il n'y avait pas eu d'assemblées d'états : que le consentement des états aux impositions serait nécessaire; qu'ils devaient concourir à la confection des lois nouvelles; qu'ils devaient participer à la surveillance de l'emploi des impôts consentis, et qu'ils seraient autorisés, en cas de malversations, à demander la punition des fonctionnaires publics. L'Autriche, la Prusse et la Bavière adhérèrent au contenu de cette note.

Ces circonstances étaient de la plus grande importance. D'abord le projet original de confédération proposé par le prince de Metternich de la part de l'Autriche, déclarant que le but de l'union des états de l'Allemagne était, entre autres choses, «la sûreté des droits de chaque classe de la nation;» ensuite la déclaration du ministre de Hanovre, à laquelle l'Autriche, la Prusse et la Bavière donnèrent leur adhésion, énumérant ces droits, et demandant des assemblées des états, et, ce qui était encore plus important, donnant une définition précise de leurs pouvoirs de législation et de libre consentement de l'impôt.

L'acte fédéral fut enfin adopté. Le deuxième article de cet

acte déclarait que le but de la confédération était «le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des états confédérés.» La phrase contenue dans le projet original de l'acte «et la sûreté de chaque classe de la nation,» fut omise dans la dernière rédaction. Cependant il fut expressément déclaré par le 13e article, qu'il y aurait «des assemblées d'états dans tous les pays de la confédération.» La note du Hanovre avait défini les droits et les pouvoirs de ces assemblées législatives. Le 18e article, devenu d'une grande importance par suite de ces discussions, s'énonçait ainsi: «Les princes et villes libres de l'Allemagne sont convenus d'assurer aux sujets des états confédérés les droits suivants, etc.» Après une énumération de ces droits et des mesures à prendre par la diète pour le maintien de ces droits, l'article continue dans les termes suivants: «La diète s'occupera, lors de sa première réunion, d'une législation uniforme sur la liberté de la presse, et des mesures à prendre pour garantir les auteurs et éditeurs contre la contrefaçon de leurs ouvrages.» D'après le préambule de cet article, déclarant que les princes et villes libres de l'Allemagne étaient convenus d'assurer aux sujets des états confédérés les droits suivants, etc., il était évident que les lois uniformes sur la liberté de la presse étaient destinées à assurer aux sujets des états confédérés le droit de la liberté de la presse.

Les travaux du congrès furent brusquement interrompus par le retour de Napoléon de l'île d'Elbe. Ces travaux étaient nécessairement imparfaits, et l'honorable orateur déclarait ici n'avoir pas beaucoup à dire en faveur de ceux qui regardaient l'acte de confédération. Ils commencèrent par l'usurpation de l'autorité que s'arrogèrent cinq puissances de l'Allemagne de régler les affaires de toute la confédération. Ces puissances ont détruit de leur propre autorité la souveraineté de plusieurs princes indépendants et villes libres. Ils ont érigé un système

ayant tous les défauts de l'ancien empire, surtout le manque de concentration, sans les avantages de la vénération inspirée par l'antique édifice consacré par le laps du temps et des souvenirs historiques. Malgré tous ces défauts, il était impossible, disait-il, de lire l'acte fédéral 1815, avec une connaissance des circonstances qui ont accompagné sa rédaction et son adoption par les états confédérés, sans être convaincu que l'intention de ses auteurs était d'assurer à tous les peuples de l'Allemagne leurs anciennes libertés; de maintenir chaque état de la confédération indépendant des autres quant à ses affaires intérieures; d'établir dans chaque pays des assemblées d'états avec le pouvoir de régler les impôts et de veiller à leur emploi, et de conférer, par des lois uniformes, la liberté de la presse. Cependant il était digne de remarque, que ces puissances, qui avaient insisté avec la plus grande énergie sur les garanties efficaces à être accordées aux libertés constitutionnelles de la nation allemande, furent les premières à les fouler aux pieds, et à faire rejeter les réclamations des sujets. Ces procédés ont naturellement produit une grande irritation sur les esprits, dont les suites malheureuses furent l'assassinat de Kotzebue et les autres attentats qui ont donné lieu au congrès de Carlsbad en 1820. Les souverains ont-ils alors saisi l'occasion de satisfaire aux justes réclamations de leurs sujets en remplissant leurs promesses? Ont-ils promulgué cette loi en faveur de la liberté de la presse qui avait dû être publié à la première session de la diète? Ils n'ont pas visé à éteindre le mécontentement, mais seulement à supprimer son langage. Ils ont établi une censure pour tous les ouvrages périodiques; ils ont usurpé l'autorité de supprimer les livres, et formé une commission centrale de police pour toute la confédération. Le second congrès de Vienne suivit immédiatement les conférences de Carlsbad, et promulgua l'acte final de la confédération, dont le but était d'annuler par l'interprétation le véritable esprit de l'acte fédéral de 1815 en

adhérant à la lettre. Le protocole du 23 juin 1832 invoquait le 18e article de l'acte fédéral, promettant l'établissement d'une loi uniforme pour assurer la liberté de la presse, et en même temps déclarait que, jusqu'à l'époque où tous les gouvernements se seraient réunis à cet effet par une décision constitutionnelle, la loi provisoire du 20 septembre 1819, par laquelle la liberté de la presse était entièrement abolie, serait maintenue par tous les gouvernements et par la confédération. Si, après cela, la diète ne pouvait pas se défendre contre les attaques des chambres et contre l'abus de la liberté de la presse, l'Autriche et la Prusse étaient fermement résolues à faire emploi, sur l'invitation d'un des états confédérés, ou de tous ensemble, de tous les moyens dont elles disposaient, pour le maintien et la mise à exécution de la constitution fédérale, de ses buts et des résolutions de la diète, etc. A-t-on jamais vu une telle profanation des termes d'un acte solennel? Le but de l'union, comme l'exprime l'acte fédéral, était d'assurer l'indépendance et l'inviolabilité des états confédérés, et non pas de les rendre esclaves des grandes puissances. Le but était de concéder et de garantir des constitutions, et non pas de les fausser; d'assurer la liberté des sujets, et non pas de l'étouffer. Dans le protocole, l'acte final de 1820 fut rendu responsable pour ces nouveaux décrets de la diète. Mais l'article cité dans le but de justifier ces mesures n'était pas heureusement choisi. Cet article déclarait «que le souverain ne peut être obligé par une constitution à la coopération des états que pour l'exercice de certains droits déterminés.» Il s'ensuivait que le souverain était obligé d'admettre cette coopération dans le cas où elle était expressément réservée. Dans plusieurs pays la coopération des états au vote et à l'emploi de l'impôt était un droit déterminé; et pour échapper à cette prévision, il était déclaré que la constitution intérieure des états confédérés ne pouvait nullement porter préjudice au but de la confédération, et ne pouvait non plus

apporter aucun obstacle à l'accomplissement des obligations envers la confédération, nommément aux contributions d'argent qui lui sont dues. Enfin le protocole déclarait que dans tous les cas de doute sur le vrai sens des lois fondamentales de la confédération, la diète était exclusivement appelée à prononcer sur l'interprétation de l'acte fédéral et de l'acte final.

Dans cet état de choses il y avait deux considérations à soumettre à la chambre. 1° Approuvait-elle les mesures de la diète germanique? 2° Si non, était-il politique d'intervenir à l'égard de ces mesures?

L'orateur disait avoir cité les deux actes fédéraux de 1815 et de 1832, dont il regardait le dernier comme une violation du premier, parce que le gouvernement anglais avait été partie contractante au premier de ces actes, et pour montrer l'inconséquence de la conduite des grandes puissances de l'Allemagne concernant cette affaire. Son intention n'était cependant pas de faire reposer les libertés de la nation allemande sur les seules bases de ces actes. Ces libertés reposaient sur les promesses solennelles de ses souverains, la récompense de son dévouement héroïque et sur ses anciens usages et constitutions. L'existence de ces promesses était constatée par des preuves irrécusables dans les manifestes des souverains de 1812 et de 1813, confirmés depuis la paix, et dans les opinions promulguées par eux avec tant d'activité par la presse et même dans la chaire. Le rédacteur même du protocole du 23 juin, M. Genz, fut l'auteur d'un des plus éloquents écrits adressés alors aux sentiments généreux et patriotiques des peuples allemands. Le roi de Prusse appela les peuples du nord de l'Allemagne aux armes, « au nom et pour défendre la cause de l'indépendance, de la liberté, et de la science ». Qui aurait deviné que par l'indépendance, on voulait dire la surveillance et l'intervention perpétuelle des autres états; par la liberté, l'établissement des commissions

de police; par la science, la suppression de l'instruction et une censure rigoureuse de la presse? Quant aux anciennes libertés de l'Allemagne, il fallait se rappeler que ses états divers possédaient toujours les formes des gouvernements libres, constitués d'après les idées et les usages du temps, et que la liberté de l'opinion avait existé depuis des siècles en Allemagne, où l'on désirait maintenant la supprimer. Au seizième siècle la religion fut identique avec la politique. La conduite publique des états et des individus fut jugée, les alliances furent formées, les guerres livrées, en un mot toutes les relations politiques furent maintenues par l'opinion religieuse comme elles le sont actuellement par l'opinion politique. Les relations d'un état avec un autre, l'autorité d'un souverain sur ses sujets, d'autant plus que plusieurs états étaient gouvernés par des princes ecclésiastiques, dépendaient entièrement du progrès ou du déclin des opinions protestantes. Les doctrines religieuses publiées dans un état pouvaient et devaient nécessairement exercer une influence sur le gouvernement et la politique des autres. Les états séparés se sont-ils en conséquence dépouillés de leur propre indépendance? Ont-ils abandonné la pratique de leur propre foi? Se sont-ils abstenus de publier leurs opinions par la voie de la presse et de la chaire? Était-ce là l'objet des traités d'Augsbourg et de Westphalie? Même en considérant la liberté de la presse comme on l'entend de nos jours, cette liberté existait de fait et de droit en Allemagne, par usage et par privilége, bien avant la révolution française. Dans le pays de Hanovre, par exemple, la liberté de la presse formait une partie des priviléges de l'université de Gœttingue, et jamais le gouvernement hanovrien n'avait consenti à prohiber son exercice, quand même il s'était agi de censurer la conduite des autres gouvernements de l'Allemagne. Lorsqu'il demandait donc si la chambre approuvait les mesures de la diète, ce n'était pas une question ordinaire qu'il posait;

ce n'était pas une question telle que celles qui furent soumises à la délibération des congrès de Laybach et de Vérone. Ce n'était pas ici le cas d'un peuple qui avait soudainement, peut-être prématurément, réclamé une liberté dont il n'avait pas joui auparavant; ce n'était pas un cas où il n'y avait pas de promesses faites et de droits fondés sur ces promesses; ce n'était pas un cas où les gouvernements avaient tout fait et leurs peuples rien, pour secouer le joug du conquérant étranger, ou bien où ils avaient imité l'exemple de leurs souverains en se soumettant à ce joug. Ce n'était ni en Italie, ni en Portugal, ni en Espagne qu'il s'agissait maintenant d'écraser la liberté. C'était en Allemagne, le pays natal de la liberté, en Allemagne à laquelle on avait prodigué les plus magnifiques promesses, en Allemagne où les princes étaient redevables aux peuples de la conservation de leurs trônes, l'Europe de la paix, et l'Angleterre de sa gloire si chèrement achetée.

En supposant donc que les sentiments de la chambre s'accordassent avec ces vues concernant les mesures de la diète germanique, il restait à savoir si l'intervention de l'Angleterre était conseillée par les règles d'une saine politique? La situation de l'Angleterre était telle, que si elle n'intervenait pas, au moins par quelque expression de ses sentiments, en faveur des peuples, on conclurait de ce silence qu'elle avait fait cause commune avec ces souverains. On pouvait regarder comme un malheur, qui avait accompagné l'accession de la famille régnante au trône d'Angleterre, événement sous d'autres rapports si heureux, que George I soit resté électeur, comme le souverain actuel est roi, de Hanovre. En théorie on pourrait affirmer que le Hanovre et l'Angleterre étaient deux royaumes séparés; mais en pratique la politique suivie par le roi de Hanovre doit être considérée, à moins qu'il n'y ait quelques preuves convaincantes du contraire, comme étant la politique du roi d'Angleterre. La chambre ne pouvait pas être censée

ignorer que le roi de Hanovre avait donné son approbation au protocole et aux résolutions de la diète. La question ne pouvait donc pas être indifférente à la chambre, et elle ne pouvait pas se dispenser de la prendre en considération. L'influence morale de la supposition que le chef du gouvernement anglais était favorable à l'oppression de la diète, pesait de tout son poids sur la résistance des peuples de l'Allemagne. Les idées de l'orateur sur la politique à suivre par l'Angleterre étaient bien loin du désir de s'immiscer sans nécessité dans les affaires intérieures des autres pays. Cependant il ne pouvait pas consentir à ce que son pays fût réduit à un chiffre sans valeur dans les combinaisons politiques de l'Europe. Il ne pouvait pas consentir à ce que l'Angleterre regardât avec indifférence ce qui se passait sur le continent, et à ce qu'elle pensât que ses intérêts ne pussent être affectés par les événements qui pourraient y arriver. S'il y avait quelque chose qui pût affecter ces intérêts, c'était l'avenir politique de l'Allemagne. Ce pays, uni sous un bon gouvernement, servirait à la foi comme un échec à l'ambition de la Russie et à l'agrandissement de la France. Laissez-la comme elle est, et elle serait un instrument dans les mains de l'une, ou la proie de l'autre. La paix de l'Europe était assurée par la puissance de l'Allemagne, et si l'Angleterre désirait que l'Allemagne fût puissante, la chambre ne devait pas hésiter à présenter au souverain l'adresse telle qu'il l'avait proposée. Le souverain ne devait-il pas écouter les conseils de la chambre, quand elle réclamait son intervention auprès de la diète et les souverains de l'Allemagne, afin de leur persuader de ne pas rompre les engagements qu'ils avaient contractés conjointement avec l'Angleterre; de ne pas se fier à la force matérielle des armées contre cette force morale, qui était plus forte que les armées de nos jours, où régnait l'opinion publique; de ne pas se séparer des peuples qui les avaient soutenus et rétablis sur leurs trônes dans des temps de malheur; de ne pas ouvrir



leur pays de nouveau aux irruptions des forces étrangères qu'une nouvelle révolution en France pouvait faire déborder? Certainement, personne ne pouvait disconvenir des principes de la politique et de la prudence d'une telle adresse. Le seul moyen de conjurer la guerre en Europe serait d'empêcher par des conseils de prudence et de modération la collision de ces principes hostiles qui menaçaient la tranquillité générale. Il conseillait l'intervention pacifique, qu'il avait proposée, comme le seul moyen efficace de dissiper les nuages dont l'horizon politique était chargé; mais si le combat pour la défense des opinions libres devait être livré quelque part, il se réjouirait si ce combat s'engageait sur ce même sol où il avait été jadis si glorieusement décidé; il se réjouirait si ce combat était livré par cette même race d'hommes qui, soutenus par les convictions de la conscience, avaient repoussé les efforts de Charles-Quint, appuyé de toutes les ressources de l'Espagne et des Indes; que ce combat devait être livré sur la terre de Luther par les descendants de ceux pour lesquels la liberté de la pensée avait toujours été le mot de ralliement de la victoire. Avec cette terre et avec ce peuple, la nation anglaise devait toujours sympathiser. C'était dans les forêts de l'Allemagne qu'avait été percée la liberté naissante. C'était aux autels de l'Allemagne qu'elle emprunta la lumière de sa religion épurée. C'était d'un des états secondaires de l'Allemagne qu'elle avait tiré ses rois constitutionnels. L'honorable orateur invoquait, non-seulement tous ces souvenirs et ces sympathies, mais toutes ces considérations que l'intérêt national, la politique et la prudence pouvaient suggérer pour soutenir sa proposition. Il termina en proposant à la chambre de présenter une adresse au roi, qui engagerait Sa Majesté d'exercer son influence auprès de la diète germanique, en opposition aux mesures, adoptées par elle, contraires aux libertés et à l'indépendance de l'Allemagne.

Le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston, en

s'opposant à la motion, déclara qu'il n'était pas nécessaire pour l'honorable orateur de prier la chambre de l'excuser d'avoir attiré son attention sur une question qui avait excité un intérêt profond dans tous les pays de l'Europe. Si l'honorable orateur pensait que des événements se préparaient qui menaceraient l'indépendance des états de l'Allemagne, on ne devait pas s'étonner que, membre de la chambre des communes d'Angleterre, il avait cherché une occasion d'attirer l'attention du parlement sur cet état de choses; parce qu'il (le ministre) n'était pas disposé à admettre que l'indépendance des états constitutionnels, fussent-ils aussi puissants que la France ou les États-Unis d'Amérique, ou bien d'une importance politique moins considérable, tel que les états secondaires de l'Allemagne, pourrait jamais être un objet d'indifférence au parlement anglais, ou, comme il l'espérait, au public anglais. Il regardait les états constitutionnels comme les alliés naturels de l'Angleterre; et il était persuadé qu'aucun ministère à la tête des affaires de ce pays ne remplirait son devoir s'il négligeait de veiller aux intérêts de ces états. Cependant, l'importance de la question et l'intérêt profond qu'elle devait inspirer au pays, n'était pas un motif suffisant pour engager le gouvernement à adopter une ligne de politique quelconque conseillée par un des membres du parlement; et le ministre n'était pas préparé à accéder à la proposition de l'honorable orateur, parce qu'il ne pensait pas que l'état actuel des affaires de l'Europe, et les conséquences actuelles des mesures dont il était question, fournissent des motifs suffisants pour justifier la mesure proposée. Il était tout à fait d'accord avec l'honorable orateur sur le but de la grande confédération formée par le traité de Vienne. Le but de la confédération germanique était, non-seulement le maintien de la sûreté extérieure et intérieure des états confédérés, mais aussi le maintien de leur indépendance séparée. On ne pourrait donc nier que toute mesure qui menaçait cette in-

dépendance ne pourrait se concilier avec les principes sur lesquels la confédération avait été établie, et qu'une pareille mesure s'écarterait dans la même proportion du traité de Vienne, auquel toutes les grandes puissances de l'Europe étaient parties contractantes. Mais quel était, en effet, le véritable caractère de ces mesures dans leur état actuel? Le ministre ne se présentait pas à la chambre pour donner son approbation aux résolutions de la diète qui formaient l'objet de la motion de l'honorable orateur: il n'était peut-être pas tenu, comme ministre anglais, à prononcer un jugement, pour ou contre, sur les actes des gouvernements indépendants, qui devaient être regardés comme les seuls juges compétents des mesures que leurs nécessités et leur situation actuelle demandaient. Peut-être n'était-il pas tenu, comme un des membres du cabinet anglais, à exprimer une opinion sur l'opportunité des mesures en question; mais il ne pouvait pas, comme particulier, cacher ses craintes que les gouvernements allemands avaient exagéré les dangers contre lesquels ils ont voulu se prémunir, et qu'ils n'avaient pas rédigé avec la plus grande discrétion les mesures conçues dans ce but. Jusqu'à ce point il était parfaitement d'accord avec l'honorable orateur, mais la prudence et la discrétion exigeaient que la chambre dirigeât son attention sur ce qui était actuellement arrivé par suite de ces mesures, plutôt que de se hâter d'arriver à une conclusion sur leurs conséquences futures. Des faits contestés et des conjectures incertaines ne devaient jamais servir de base à des déterminations importantes dans les grandes affaires. Tout ce qu'on savait à présent, c'était qu'un certain nombre de souverains indépendants, liés par une confédération sanctionnée par toutes les grandes puissances de l'Europe, avaient adopté certaines résolutions applicables exclusivement à leurs propres états, et qui ne regardaient aucun objet relatif à leurs relations extérieures avec d'autres souverains indépendants. Il lui paraissait donc que d'autres

états étrangers ne pouvaient y trouver aucun motif valable d'intervenir chez ces gouvernements. Quant aux relations avec des états étrangers, les gouvernements ne doivent juger des dispositions d'un état que par les actes de son gouvernement. L'honorable orateur avait supposé que ces résolutions, si elles étaient exécutées dans toute leur étendue, pourraient donner lieu d'abord à des dissentiments entre les gouvernements et leurs sujets, et ensuite entre les membres souverains de la confédération eux-mêmes. Mais en examinant ces résolutions, il ne fallait pas fermer les yeux sur les faits qui avaient graduellement produit l'adoption de ces résolutions; et il était hors de doute qu'il y avait en Allemagne bien des apparences d'une tendance à mettre en perturbation la tranquillité intérieure de la confédération sans motifs valables. Ici le ministre cita plusieurs rassemblements populaires, et particulièrement la convention de Hambach, en appuyant sur tous les symptômes de désordre et d'irritation qui se sont manifestés à cette occasion. Il ne prétendait pas nier, disait-il, que si la diète suivait jusqu'à leurs dernières conséquences, les résolutions déjà prises, elles pourraient amener des mesures tellement attentoires aux droits des particuliers, et qui pourraient en même temps être cause de dissentiments tellement graves entre les membres du corps germanique, qu'il deviendrait impossible de maintenir la paix; et si la paix était une fois interrompue par ces causes, elles donneraient peut-être lieu à une guerre, qui ne serait pas livrée seulement entre les différents états de l'Allemagne, mais qui, devenant une guerre d'opinions, étendrait ses ravages au-delà des limites du pays où elle aurait été allumée. Dans ce cas, l'Angleterre aurait le droit, il serait même de son devoir, de prendre les mesures que les circonstances rendraient nécessaires pour préserver l'Europe des suites des complications tellement heureuses. L'honorable orateur ayant proposé à la chambre de présenter une adresse à Sa Majesté,

pour l'engager à faire usage de son influence auprès de la diète germanique, on pourrait demander en quelle qualité il réclamait l'intervention du souverain, si c'était comme roi de Hanovre ou comme roi d'Angleterre? Si c'était comme roi de Hanovre, la réponse serait, que la chambre des communes d'Angleterre n'avait pas le droit de faire une pareille demande. Si l'adresse devait être présentée au souverain comme roi d'Angleterre, et comme partie contractante au traité de Vienne, qui garantissait l'indépendance des états de l'Allemagne, il dirait alors que la motion devait être écartée par des raisons de politique et de prudence. Ce n'était pas qu'il niât le droit du roi d'Angleterre d'exprimer son avis sur cette question, puisque, d'accord avec l'honorable orateur, il croyait ce droit indubitable, mais il pensait que rien n'était encore arrivé qui pût motiver une pareille intervention de la part de Sa Majesté, ou une pareille admonition de la part de la chambre. En même temps il pouvait assurer la chambre que le gouvernement n'était pas inattentif aux événements importants présentés à son appréciation. Il pouvait l'assurer que sans l'adresse qu'on avait proposée, les conseillers de la couronne ne négligeraient pas leur devoir, en fixant leur attention sur ces événements dont ils ne voulaient point amoindrir l'importance relativement aux intérêts politiques de l'Angleterre. Il y avait des personnes qui conseillaient à ce pays de se retirer entièrement de toute relation politique avec le continent et les autres parties du monde. Mais, à son avis, aussi longtemps que l'Angleterre aurait des intérêts commerciaux d'une telle importance, aussi longtemps que les armées du continent seraient maintenues sur le pied actuel, aussi longtemps qu'existait la possibilité qu'une puissance pût devenir dangereuse à une autre, aussi longtemps l'Angleterre devait regarder avec intérêt les événements politiques du continent, et si elle voulait maintenir sa propre indépendance, elle ne devait pas fermer les yeux sur tout ce

qui pourrait menacer l'indépendance de l'Allemagne. Cependant il ne pouvait croire à la réalité de l'alarme donnée par l'honorable orateur; il ne pouvait croire qu'aucun homme d'état, placé à la tête des affaires d'un grand pays, pût adopter des idées si erronées sur ses véritables intérêts ou sur les intérêts de la société en général, que de vouloir priver des états indépendants de leurs droits constitutionnels, droits tellement importants à eux-mêmes, et dont l'exercice ne causait aucun préjudice à leurs voisins. Il ne pouvait croire qu'un tel désir existât là où existait le pouvoir de l'accomplir; et même si on pouvait supposer l'existence de ce désir, on ne pouvait pas s'imaginer qu'il fût possible dans l'état actuel du monde de le réaliser. Il ne pouvait pas croire que les chefs des nations pourraient concevoir la possibilité, par l'emploi seul des forces militaires, de priver des milliers d'hommes de leurs droits constitutionnels qu'on leûr avait formellement accordés; ce serait supposer un manque de jugement et de connaissances, qu'on ne pourrait pas imputer aux personnes dont l'expérience aurait dû les conduire à un tout autre résultat. Il était donc convaincu que l'intention des auteurs de ces résolutions, qu'il avouait être faites dans une forme capable de donner l'alarme, était seulement de se garantir contre les dangers locaux, dont on ne pouvait pas nier l'existence, quoiqu'on en eût, à son avis, beaucoup exagéré la portée et l'importance. Dans ces circonstances, il ne pouvait pas douter que ces gouvernements, de la décision desquels pouvait dépendre non-seulement la destinée de l'Allemagne, mais la paix de l'Europe, aussitôt que le but temporaire de se garantir contre ces dangers locaux serait atteint, n'eussent la sagesse de ne pas pousser ces mesures à des extrémités, et qu'ils préviendraient les périls que leur modération et leur prudence pouvaient seuls écarter. Il ne pouvait pas douter que d'un côté le parti violent, qui n'était pas nombreux, ne s'abstînt de donner lieu à de nouvelles alarmes, et que de l'autre côté

les gouvernements ne s'aperçussent qu'il n'y avait rien à gagner en empiétant sur les droits des états constitutionnels de l'Allemagne, mais que leurs propres intérêts, autant que les intérêts de toute l'Europe, seraient soutenus par la conservation de la paix. Par suite de ces considérations, il regardait comme de son devoir de voter contre la motion.

La motion fut rejetée par la chambre [1].

§. 15. Affaires d'Italie.

Par un article secret du traité de Tœplitz du 9 septembre 1813, entre les quatre grandes puissances, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie, la reconstruction de l'Autriche sur une échelle proportionnée à celle de 1805 avait été stipulée. Pour remplir cet engagement, le congrès de Vienne a rendu à l'Autriche tous les territoires qu'elle avait cédés à la France par les traités de Campo-Formio en 1797, de Lunéville en 1801, de Presbourg en 1805, de Fontainebleau en 1807, et de Vienne en 1809, excepté la Belgique et les anciennes possessions autrichiennes en Souabe. A ces rétrocessions furent adjointes la ville de Venise et toutes les autres parties des anciens états vénitiens de la terre ferme, en y comprenant tout le territoire entre le Tessin, le Pô, l'Adriatique et les Alpes, qui a été depuis constitué en royaume lombardo-vénitien, avec les vallées de la Valteline, de Bormio et de Chiavenna.

Le duché de Modène fut rendu à l'archiduc François d'Este, et celui de Massa et Carrara à l'archiduchesse Marie-Béatrix d'Este, et leurs descendants, sujets aux droits de succession et de réversion à la maison d'Autriche.

Les duchés de Parme, de Plaisance et de Guastalla furent cédés à l'archiduchesse Marie-Louise, sujets aux mêmes droits en faveur de la maison d'Autriche et de Sardaigne.

Le grand-duché de Toscane fut rendu à l'archiduc Ferdinand d'Autriche, et augmenté d'autres territoires.

[1] HANSARD, *Parliamentary debates, Third series,* vol. XIV, pp. 1030—1049.

Le duché de Lucques fut donné à l'infante Marie-Louise et à ses descendants, sujets au droit de réversion au grand-duc de Toscane.

Ferdinand IV fut rétabli sur le trône de Naples et reconnu par les puissances comme roi des Deux-Siciles.

Réunion de Gênes à la Sardaigne.

Le roi de Sardaigne fut rétabli dans ses anciennes possessions de Piémont et de Savoie, avec quelques changements de frontières vers la France et la Suisse. Ces possessions furent augmentées par l'acquisition des états appartenants à la ci-devant république de Gênes.

Cette ancienne république avait été renversée par suite de l'envahissement et de la conquête de l'Italie par les Français, et ses territoires avaient été réunis à l'empire en 1805. En 1814, la ville de Gênes se rendit aux troupes anglaises commandées par lord William Bentinck. Ce général publia, le 26 avril, une proclamation déclarant que, «comme le désir général de la nation génoise paraissait être de revenir à l'ancienne forme de gouvernement sous laquelle elle avait joui de la liberté, de la prospérité et de l'indépendance, et considérant que ce désir paraissait être conforme aux principes reconnus par les hautes puissances alliées, de rendre à tous leurs anciens droits et priviléges, l'état génois, tel qu'il existait en 1797, avec des modifications telles que la volonté générale, le bien public, et l'esprit de l'ancienne constitution paraissent demander rétablie.»

Le général anglais ne paraît pas avoir été bien informé sur les véritables vues et intentions de son gouvernement, puisque dans un mémoire communiqué par M. Pitt à l'ambassadeur russe à Londres le 19 janvier 1805, ce ministre avait proposé aux alliés, en cas de succès dans leur campagne de cette année contre la France, de céder les états de Gênes au roi de Sardaigne, pour former une barrière contre la France du côté de l'Italie. Cette intention fut confirmée par le second article secret du traité de Paris du 30 mai 1814, et fut enfin mise



en exécution par le congrès de Vienne, en dépit des remontrances du gouvernement provisoire de Gênes, qui réclamait la garantie de l'indépendance de la république contenue dans le traité d'Aix-la-Chapelle, 1745 [1].

Dans les débats à la chambre des communes du parlement anglais sur la résolution proposée par sir James Mackintosh, le 27 février 1815, concernant cette question, ce publiciste éminent insistait sur ce point, qu'indépendamment de la garantie donnée à la nation génoise dans la proclamation de lord William Bentinck, l'Angleterre ne pouvait pas avec raison regarder le territoire de Gênes comme une conquête qu'elle pouvait garder comme province, ou céder à une autre puissance à son gré. Dans l'année 1797, quand les états de Gênes furent subjugués par la France, alors en guerre avec l'Angleterre, sous prétexte d'être révolutionnaires, la république génoise était en état de paix avec l'Angleterre, et par conséquent, dans le langage du droit international, ils étaient états amis. Ni la conquête effective de 1797, ni la réunion formelle de 1805, n'avait été reconnues par le gouvernement anglais. Lors donc que le général anglais entra sur le territoire de Gênes en 1814, il entra sur le territoire d'un ami en possession d'un ennemi. En supposant même qu'il l'eût reconquis sur cet ennemi, sans autre aide que celui de ses propres forces, pouvait-on dire qu'il l'avait reconquis du peuple génois ? Il avait des droits de conquête contre les Français ; mais quel droit de conquête contre les Génois pourrait être dérivé de l'expulsion des Français ? Comment l'Angleterre pouvait-elle être en guerre avec Gênes ? Elle n'était pas en guerre avec l'ancienne république de Gênes, qui était tombée lorsqu'elle était en amitié avec l'Angleterre : elle n'était pas en guerre avec elle, comme étant soumise à la France, parce que l'Angleterre n'avait jamais légalement et formellement reconnu la soumission des Génois à cette puissance. Le

[1] Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. VII, §§ 420—433.

droit de conquête ne pouvait donc exister contre eux, parce que ni l'état de guerre, ni le droit de guerre n'existait. En supposant même que les puissances continentales, qui avaient expressément ou tacitement reconnu la réunion de Gênes à la France, pouvaient regarder les Génois comme des sujets français et leur territoire comme une province française conquise sur le gouvernement français, qui était devenu le souverain de Gênes, la position relative de l'Angleterre n'était pas la même. Pour elle la république de Gênes subsistait encore de droit. Gênes devait être regardée par l'Angleterre comme un état ami, opprimé pour un temps par l'ennemi commun, et rétabli dans l'exercice de ses droits souverains aussitôt que cet ennemi avait été chassé de son territoire. Dans un tel cas, suivant les principes du droit des gens, antérieur à toute promesse et indépendamment de la foi donnée, la république de Gênes, par le fait même de l'expulsion des Français de son sol, était rétablie dans l'exercice de sa souveraineté, qu'aux yeux de l'Angleterre elle n'avait jamais perdue. Ces principes et ces raisonnements n'étaient pas les siens : ils les trouvaient dans les ouvrages les plus accrédités sur le droit public, énoncé longtemps avant les événements de notre époque, et néanmoins applicables à l'affaire dont il était question, comme s'ils avaient été inventés pour elle. Vattel, dans les chapitres 13ᵉ et 14ᵉ de son troisième livre, avait énoncé avec une grande précision et clarté les principes regardant l'application du *jus postliminii* aux états, principes qu'il avait puisés dans les ouvrages de ses illustres prédécesseurs.

«Lorsqu'une nation, un peuple, un état, a été subjugué tout entier, on demande si une révolution peut le faire jouir du droit de *postliminie?* Il faut encore distinguer les cas pour bien répondre à cette question. Si cet état n'a pas encore donné les mains à sa nouvelle sujétion, s'il ne s'est pas rendu volontairement, et s'il a seulement cessé de résister par

impuissance; si son vainqueur n'a pas quitté l'épée du conquérant, pour prendre le sceptre d'un souverain équitable et pacifique, ce peuple n'est pas véritablement soumis, il est seulement vaincu et opprimé; et lorsque les armes d'un allié le délivrent, il retourne sans doute à son premier état. Son allié ne peut devenir son conquérant; c'est un libérateur qu'il est seulement obligé de récompenser. Que si le dernier vainqueur, n'étant point l'allié de l'état dont nous parlons, prétend le retenir sous les lois comme un prix de sa victoire, il se met à la place du premier conquérant, et devient l'ennemi de l'état opprimé par celui-ci; cet état peut lui résister légitimement, et profiter d'une occasion favorable pour recouvrer sa liberté. S'il avait été opprimé injustement, celui qui l'arrache au joug de l'oppresseur doit le rétablir généreusement dans tous ses droits[1]. »

En considérant avec attention ce passage, disait Mackintosh, on verrait que l'auteur a eu l'intention d'appliquer ses principes à deux cas entièrement distincts: celui d'une délivrance de l'état subjugué par un allié, où le devoir de restauration est strict et précis, et celui d'une délivrance par un état non allié, mais ami, où, suivant l'opinion de l'écrivain, le devoir moral du conquérant est au moins de rétablir la nation opprimée; ce devoir étant fondé seulement sur notre humanité commune et sur les relations amicales qui subsistent entre tous les hommes et toutes les sociétés jusqu'à ce qu'elles soient interrompues par une injuste agression. Il paraît très-difficile de concilier ce passage du publiciste avec la réunion de Gênes à la Sardaigne. L'orateur disait n'être pas disposé à exagérer l'autorité de ces écrivains, ou à substituer en aucun cas l'autorité seule aux principes de la raison. Mais à son avis ces publicistes éminents étaient au moins impartiaux dans leurs jugements. Ils déposaient comme témoins des

[1] VATTEL, *Droit des gens*, lib. 3, chap. 13—14.

sentiments et des usages généraux des nations civilisées; et le poids de leurs témoignages recevait une nouvelle augmentation, chaque fois que leur autorité était invoquée par les hommes d'état, et chaque année que l'usage constaté par leurs ouvrages n'était pas interrompu par l'aveu de principes contraires. De cette manière, ces ouvrages furent confirmés par des générations successives, comme monuments consacrant les usages des siècles les plus civilisés et comme dépositaires des jugements délibérés et permanents de la partie la plus éclairée de la race humaine. Ajoutez que leurs témoignages sont ordinairement invoqués par les faibles, et méprisés seulement par ceux qui sont assez forts pour ne pas avoir recours aux sentiments moraux et pour fouler aux pieds les principes de la justice. Les décisions des publicistes n'étaient jamais repoussées que par ceux dont la politique inique était condamnée d'avance par leur digne impartialité[1].

La révolution suédoise de 1809 et l'abdication de Gustave III furent suivies de la paix de Frédérikshām, par laquelle la province de Finlande et les îles d'Aland furent cédées à la Russie. Par le traité de Pétersbourg de 1812, entre la Russie et la Suède, la première puissance s'engagea à assurer à la Suède la possession du royaume de Norvége comme indemnité pour la perte de la Finlande et comme prix de l'alliance contre la France. Le Danemark céda la Norvége à la Suède par la paix de Kiel, 1814, et reçut en indemnité la Poméranie suédoise et l'île de Rugen, qu'il échangea depuis avec la Prusse pour le duché de Lauenbourg. Les deux royaumes scandinaves furent ainsi réunis sous le même sceptre, et la Russie compléta son arrondissement sur les bords de la Baltique, commencé par la paix de Nystadt en 1721. § 16. Réunion de la Norvége à la Suède.

L'union de la Belgique et du grand-duché de Luxembourg aux anciennes Provinces-Unies de la Hollande, sous la mo-

[1] Hansard, *Parliamentary debates*, vol. XXX, pp. 894—935.

§ 17. Réunion de la Belgique à la Hollande.

narchie du roi des Pays-Bas, compléta le nouveau système de barrières que le congrès de Vienne avait érigé pour la sécurité de son propre ouvrage. Cet arrangement fut renversé par suite des révolutions française et belge de 1830, et les conditions de la séparation de la Belgique de la Hollande, étant consacrées par le traité du 19 avril 1839, entre ces deux états et entre eux et les cinq grandes puissances, sont devenues partie du droit public de l'Europe.

§ 18. Constitution de la confédération suisse.

La confédération suisse avait senti, en commun avec tous les pays limitrophes de la France, le contre-coup de la grande révolution française de 1789. Le nombre des treize anciens cantons fut porté à dix-neuf, par suite de la séparation des districts dépendants des anciens cantons, comme sujets ou alliés, tels que Vaud, Saint-Gall, Argovie, les Grisons et Thurgovie. Les dissensions intérieures de la Suisse furent apaisées sous les auspices de Bonaparte, premier consul de la république française, par l'acte de médiation de 1803, qui reconnaissait l'indépendance des nouveaux cantons. Ces dissensions recommencèrent lors de la chute de l'empire français et de l'envahissement de la Suisse par les alliés en 1813. Un nouveau pacte fédéral fut alors formé, sous leur médiation, auquel tous les cantons accédèrent en 1815. Le nombre des cantons fut porté à vingt-deux par l'addition du Valais, Genève, et Neuchâtel, et l'intégrité, l'indépendance et la neutralité de la confédération suisse furent reconnues par l'acte final du congrès de Vienne, en se référant à la déclaration des puissances alliées qui ont signé le traité de Paris en date du 20 mars 1815 [1].

La confédération suisse, comme elle a été organisée par le pacte fédéral, consiste dans une union entre les vingt-deux cantons souverains de la Suisse. Le but de cette union est déclaré être la conservation de leur liberté et de leur indé-

[1] Martens, *Nouveau recueil*, vol. VIII, p. 173. Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 7, S. 310.

pendance, de leur sûreté contre toute attaque de la part des puissances étrangères, ainsi que le maintien de l'ordre et de la tranquillité publiques à l'intérieur. Ils se garantissent réciproquement leurs constitutions et territoires. La confédération a une armée et un trésor communs, entretenus par des levées d'hommes et des contributions d'argent dans de certaines proportions fixes entre les divers cantons. Pour subvenir aux dépenses militaires, on a établi une caisse de guerre fédérale, formée par des droits d'entrée sur les marchandises, perçus par les cantons frontières et versés dans le trésor commun. La diète est composée d'un député de chaque canton, dont chacun ayant une seule voix. Elle s'assemble tous les ans alternativement à Berne, Zurich, et Lucerne, qu'on appelle les cantons dirigeants, *Vorort.* La diète a le pouvoir exclusif de déclarer la guerre, et de faire des traités de paix, de commerce et d'alliance avec les puissances étrangères. Cependant pour ses négociations les trois quarts des voix des cantons sont nécessaires; dans toutes les autres affaires qui sont soumises à la diète, la majorité absolue en décide. Les capitulations militaires, ou traités sur des objets économiques et de police, peuvent être conclus avec les puissances étrangères par chaque canton individuellement: mais ils ne peuvent être contraires ni au pacte fédéral, ni aux alliances existantes, ni aux droits constitutionnels des autres cantons. C'est la diète qui prend toutes les mesures nécessaires pour la sûreté extérieure et intérieure de la confédération. Elle fixe l'organisation du contingent des troupes, ordonne leur mise sur pied, détermine leur emploi, comme le général, l'état-major et les colonels de la confédération. La direction des affaires, quand la diète n'est pas en session, est remise à un chef-lieu, *Vorort,* muni des pouvoirs exercés jusqu'en 1798. Le chef-lieu alterne tous les deux ans entre les cantons de Zurich, Berne et Lucerne. Dans des circonstances extraordinaires, et si elle ne peut pas rester en permanence, la diète

est autorisée à donner au *Vorort* des pleins pouvoirs particuliers. Elle peut aussi adjoindre au *Vorort* des représentants de la confédération pour l'aider dans la direction des affaires de l'alliance. En cas de danger intérieur ou extérieur, chaque canton a le droit de réclamer l'intervention de ses confédérés. Lorsqu'il survient des troubles dans un canton, ou dans le cas d'un danger subit extérieur, le gouvernement peut requérir l'assistance des autres cantons, néanmoins il est obligé d'en donner de suite avis au *Vorort*. Le danger continuant, la diète, sur l'invitation du gouvernement, doit prendre les mesures ultérieurement nécessaires [1].

La Suisse a subi l'influence de la révolution française de 1830, par les changements dans le sens démocratique qui ont été apportés aux constitutions particulières de divers cantons. Un projet de révision du pacte fédéral de 1815 fut rédigé par une commission de la diète ordinaire assemblée à Lucerne en 1832. Ce projet, tendant à donner une plus grande extension à l'autorité fédérale, rencontra de l'opposition de la part des cantons de Neuchâtel, Uri, Unterwalden, Schwytz, Bâle, Valais et Tessin. Ces cantons formèrent alors une espèce de confédération séparée, sous le nom de la ligue de Sarnen, en insistant sur les conditions du pacte de 1815, et sur l'exclusion de deux cantons nouvellement formés, savoir: *Bâle-campagne* et les *districts extérieurs de Schwytz* qui se sont déclarés indépendants. Ce projet de révision fut soumis à la discussion dans une diète extraordinaire, assemblée à Zurich, en 1833, à laquelle seize cantons ont été représentés. Le projet fut approuvé, sauf quelques modifications, et proposé à l'acceptation des conseils législatifs des divers cantons. Il fut entièrement rejeté par quelques-uns, et accepté par d'autres, ou conditionnellement, ou sujet à un appel au peuple dans leurs assemblées primaires, pendant que les cantons dissidents, adhérant

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. II, p. 68.

à la ligue de Sarnen, persistèrent dans leurs protestations contre toute innovation du pacte fédéral de 1815. La diète ordinaire, assemblée à Zurich au mois de juillet 1833, adopta des mesures pour reconnaître la séparation de *Bâle-campagne* de l'ancien canton, pour dissoudre la ligue de Sarnen, et pour contraindre les cantons dissidents d'envoyer des députés à la diète nationale. La question de la réforme du pacte fédéral fut de nouveau soumise à une discussion dans la session de la diète de 1834, à laquelle tous les cantons étaient représentés. Trois différentes manières de l'effectuer ont été proposées: celle d'une assemblée constituante, représentant toute la nation suisse; celle d'une conférence libre entre les divers cantons; ou celle d'une délibération de la diète qui agirait d'après les instructions de ses commettants. Aucune de ces propositions n'a obtenu la majorité des voix, et la constitution fédérale de la Suisse reste encore sous le régime du pacte adopté en 1815, par suite de l'intervention des puissances alliées [1].

Hormis ces arrangements territoriaux et fédéraux, plusieurs principes généraux, plus ou moins importants, furent établis par les décisions du congrès de Vienne, et incorporés dans le code international de l'Europe.

§ 19. Règlement concernant le rang des ministres publics.

I. L'usage moderne des états européens, qui constitue le droit des gens positif, avait introduit plusieurs distinctions entre les diverses classes de ministres publics, qui étaient devenues la source de dissentiments perpétuels, faute d'une définition exacte.

Une règle uniforme fut adoptée par le congrès, d'après laquelle les ministres publics sont divisés dans les trois classes suivantes:

1° Les ambassadeurs, légats et nonces;

[1] Wheaton, *Elements of international law*, p. 69, édit. Philadelphia, 1836.

2° Les envoyés, ministres, ou d'autres agents accrédités auprès de souverains;

3° Les chargés d'affaires accrédités auprès des ministres des affaires étrangères[1].

§ 20. Abolition de la traite des noirs. II. Par le premier article additionnel du traité de Paris du 30 mai 1814, entre l'Angleterre et la France, ces deux puissances s'engageaient à unir leurs efforts au congrès pour prononcer, par toutes les puissances de la chrétienté, l'abolition de la traite des noirs comme étant repoussée par les principes de la justice naturelle et les lumières des temps où nous vivons. Cette affaire fut soumise à la discussion dans le comité des huit puissances signataires du traité général de paix de Paris, et une déclaration fut signée par leurs plénipotentiaires, le 8 février 1815, portant qu'ils avaient pris en considération le commerce connu sous le nom de la traite des nègres d'Afrique, lequel avait été envisagé par les hommes justes et éclairés de tous les temps comme répugnant aux principes d'humanité et de morale universelle;

Que les circonstances particulières auxquelles ce commerce avait dû sa naissance, et la difficulté d'en interrompre brusquement le cours, avaient pu couvrir jusqu'à un certain point ce qu'il y avait d'odieux dans sa conservation; mais qu'enfin la voix publique s'était élevée dans tous les pays civilisés, pour demander qu'il fût supprimé le plus tôt possible; que, depuis que le caractère et les détails de ce commerce avaient été mieux connus, plusieurs des gouvernements européens avaient pris en effet la résolution de le faire cesser, et que successivement toutes les puissances possédant des colonies

[1] KLÜBER, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 6, S. 204.

Le congrès d'Aix-la-Chapelle, 1818, a déclaré ensuite que les ministres résidents, accrédités auprès des souverains, devaient former une classe intermédiaire entre les ministres du second ordre et les chargés d'affaires. (MARTENS, *Manuel diplomatique*, chap. 4. § 38.)

dans les différentes parties du monde avaient reconnu l'obligation et la nécessité de l'abolir;

Que les plénipotentiaires rassemblés dans le congrès, ne pouvant mieux honorer leur mission, remplir leur devoir, et manifester les principes qui guidaient leurs augustes souverains, qu'en travaillant à réaliser cet engagement, et en proclamant au nom de leurs souverains le désir de mettre un terme au fléau qui avait si longtemps désolé l'Afrique, dégradé l'Europe, et affligé l'humanité; lesdits plénipotentiaires étaient convenus d'ouvrir leurs délibérations sur les moyens d'accomplir un objet aussi salutaire par une déclaration solennelle des principes qui les avaient dirigés dans ce travail.

En conséquence, ils déclaraient à la face de l'Europe: Que regardant l'abolition universelle de la traite des nègres comme une mesure particulièrement digne de leur attention, conforme à l'esprit du siècle, et aux principes généraux de leurs augustes souverains, ils étaient animés du désir sincère de concourir à l'exécution la plus prompte et la plus efficace de cette mesure par tous les moyens à leur disposition, et d'agir dans l'emploi de ces moyens avec tout le zèle et toute la persévérance qu'ils devaient à une si grande et à une si belle cause.

Les mêmes plénipotentiaires composant le congrès reconnaissaient en même temps: Que cette déclaration générale ne pouvait préjuger le terme que chaque puissance en particulier pourrait envisager comme le plus convenable pour l'abolition définitive du commerce des nègres.... Que par conséquent, la détermination de l'époque où ce commerce devrait totalement cesser serait un objet de négociation entre les puissances; bien entendu que l'on ne négligerait aucun moyen propre à en assurer et à en accélérer la marche; et que l'engagement réciproque contracté par la présente déclaration entre les souverains qui y avaient pris part, ne serait consi-

déré comme rempli, qu'au moment où un succès complet aurait couronné leurs efforts réunis[1].

§ 21. Libre navigation des fleuves.

III. Le traité de paix de Paris, 1814, art. 5, avait posé en principe que la navigation sur les grandes rivières de l'Europe serait libre, et que les droits que les états riverains en perçoivent seraient réglés de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations. Le traité applique ce principe nommément, et d'une manière positive, à la navigation sur le Rhin, qui avait été gênée par les règlements de divers états riverains, et, d'après l'article 3 secret, à celle sur l'Escaut, fermée par le traité de Westphalie, et dont l'ouverture fut un des motifs de la guerre de la part de l'Angleterre en 1793. Le traité de Paris voulait ensuite que le congrès de Vienne examinât et décidât de quelle manière les mêmes dispositions pourraient être étendues à la navigation sur tous les fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent plusieurs états.

Une commission fut en conséquence nommée par le congrès, et un mémoire préparatoire sur le travail de cette commission fut présenté par M. le baron Guillaume de Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, le 5 février 1815. Dans ce mémoire, il fut constaté que pour rendre, d'après les bases posées par le traité de Paris, le travail de la commission à la fois méthodique et complet, il convenait:

1° D'examiner quels sont les principes que l'intérêt général du commerce rendrait désirable de fixer, et qui pourraient être établis sans entrer dans des détails qu'il serait impossible de suivre, sans avoir égard à la différence des localités;

[1] Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 4, S. 531.

La traite des noirs a été depuis abolie par des conventions entre presque toutes les puissances de l'Europe et de l'Amérique, et on peut dire que ce commerce n'est plus toléré d'après les lois d'aucun pays civilisé et chrétien.

2° D'appliquer ces principes à la navigation du Rhin et de l'Escaut, et d'y ajouter les déterminations plus particulières que permettaient les connaissances locales que la commission réunissait dans son sein, ou qu'elle pourrait se procurer facilement, et qu'exigeraient les rapports des états riverains entre eux, pour remplir pleinement les stipulations du traité;

3° De convenir comment on pourrait arriver à ce que les mêmes principes soient appliqués en temps et lieu, et autant que les circonstances le permettront dans un objet aussi vaste, à d'autres rivières, et successivement à toutes celles qui peuvent intéresser le commerce dans quelque partie de l'Europe que ce soit.

Le mémoire examine ensuite ces principes dans leur généralité, et cherche à établir que pour concilier l'intérêt du commerce avec celui des états riverains, il était nécessaire que d'un côté, tout ce qui est indispensable à la liberté de la navigation, du point où une rivière devient navigable jusqu'à son embouchure, fût fixé d'un commun accord par une convention à laquelle rien ne pût être changé sans le consentement de tous ceux qui y ont pris part; mais, que de l'autre, aucun état riverain ne fût gêné dans l'exercice de ses droits de souveraineté, par rapport au commerce et à la navigation au-delà des engagements renfermés dans cette convention, et qu'en même temps il jouît de sa part des droits levés sur la navigation en proportion de l'étendue de la rive qui lui appartient. Il serait nécessaire d'établir sur ces bases des principes tellement généraux que la différence des localités ne pourrait affecter que des modifications de leur application. On se bornerait, pour ne pas préjuger le travail de la commission, à indiquer seulement les points qui devraient être réglés par ces principes, sans les énoncer eux-mêmes. Ces points semblaient être les suivants:

1. La liberté de la navigation.
2. Les droits d'étape là où ils existent déjà, puisqu'il ne

saurait être douteux qu'au moins personne ne voudrait en établir de nouveaux.

3. Le tarif des droits à lever. Il était indispensable de régler ces droits dans leur totalité, du point où la rivière devient navigable jusqu'à son embouchure, d'une manière fixe, uniforme et invariable, sauf à convenir, si on le jugeait nécessaire, d'une révision périodique du tarif fait par tous les états riverains, après un nombre déterminé d'années.

Il serait également nécessaire que la fixation des droits fût assez indépendante de la qualité particulière des marchandises, pour que la navigation ne soit pas arrêtée par un examen détaillé de la cargaison des bâtiments à la perception du péage. Quant à la qualité du péage, il faudrait voir s'il serait possible d'établir un principe assez général, pour être facilement appliqué partout, pour en déterminer au moins le maximum.

4. Le nombre des bureaux destinés à la perception de ces droits. Comme rien n'était si nuisible à la navigation que l'obligation de s'arrêter souvent pour payer les droits, la plus grande diminution de nombre des bureaux devait surtout fixer l'attention de la commission.

5. Une séparation absolue de la perception des douanes et de celle des droits de navigation, et les précautions nécessaires pour empêcher que le droit des états riverains d'établir des douanes ne puisse entraver la navigation.

6. L'emploi de la recette provenant des droits levés sur la navigation, et la distribution du reliquat entre les états riverains, à raison de leur étendue sur la rive.

La séparation des travaux nécessaires à la navigation, et de ceux qui ont pour but de garantir les pays d'inondations, les précautions nécessaires pour que ces doubles travaux soient entrepris d'après un même système, et ne puissent point se nuire mutuellement.

7. Le règlement de la police à établir sur la navigation.

Cette police devait être uniforme et fixée d'un accord commun, sans pouvoir être changée par un seul des états riverains; mais elle ne doit point entraver celle que ces états, en vertu de leur droit de souveraineté, sont appelés à exercer sur les rivières, sans néanmoins porter le moindre préjudice à la liberté de la navigation.

8. Engagements mutuels à prendre pour assurer, autant que cela serait possible, la liberté de la navigation, même dans le cas malheureux d'une guerre entre les états riverains.

Les principes mentionnés ci-dessus étant tirés pour la plupart de la convention sur l'octroi de la navigation du Rhin conclue en 1804, rien n'était plus facile que de les appliquer à cette rivière; ayant égard cependant aux changements territoriaux survenus depuis cette époque, aux points qui sont des affaires domestiques de l'Allemagne, et aux modifications tellement détaillées et tellement dépendantes des localités, qu'il conviendrait de les renvoyer à une commission spéciale.

Quant à l'Escaut, l'auteur du mémoire, n'ayant point des connaissances locales assez étendues sur cette rivière, passait sous silence ce qui devrait être dit sur l'application particulière des principes à sa navigation.

Il considère ensuite le mode d'étendre les mêmes dispositions à toutes les rivières en général. Il regarde comme inutile de prouver l'impossibilité de conclure des conventions semblables à celles sur la navigation du Rhin, et applicables à toutes les rivières de l'Europe, pendant le temps du congrès. Mais on pourrait néanmoins faire un grand pas vers la liberté générale de la navigation des rivières. On pourrait inviter les puissances qui signeraient l'acte général et final du congrès, à s'engager mutuellement à convenir le plus tôt possible, tant entre elles qu'avec d'autres, d'arrangements sur la liberté de la navigation de celles des rivières de leurs états qui leur sont communes avec d'autres, ainsi qu'on a coutume de prendre, dans les traités de paix, l'engagement de conclure

des traités de commerce. Pour ôter ensuite à cet engagement le vague qui pourrait le rendre illusoire, on devrait, de plus, inviter les puissances à déclarer d'une manière positive et obligatoire, que les principes qui seraient établis comme entièrement généraux formeraient les bases de tous ces arrangements à mesure qu'on parviendrait à les conclure[1].

Ces principes ont été adoptés par le congrès dans l'acte final, et ils ont été appliqués depuis par des conventions spéciales à la navigation du Rhin, de l'Escaut, de la Meuse, de la Moselle, de l'Elbe, de l'Oder, de la Vistule, du Weser et du Pô, avec leurs divers confluents[2].

Par l'annexe XVI de l'acte final, la navigation libre du Rhin est accordée dans tout son cours, et des règlements particuliers sont faits pour ce qui regarde ce fleuve, ainsi que le Necker, le Mein, la Moselle, la Meuse et l'Escaut, qui sont tous déclarés libres depuis l'endroit où ils commencent à être navigables jusqu'à leur embouchure. Des règlements semblables furent faits pour la navigation de l'Elbe par les états riverains de ce fleuve, par un acte signé à Dresde en date du 12 décembre 1821. Les stipulations par lesquelles les puissances qui y étaient intéressées garantirent la libre navigation de la Vistule et des autres fleuves de l'ancienne Pologne, et qui avaient été insérées dans le traité signé le 3 mai 1815 entre l'Autriche et la Russie, et dans celui signé le même jour par la Russie et la Prusse, furent confirmées aussi par l'acte final du congrès de Vienne. L'acte étend aussi les mêmes principes à la navigation du Pô[3]. Et enfin les mêmes principes furent étendus à la navigation du Danube, par un traité entre l'Autriche et la Russie signé à Saint-Pétersbourg, le $^{13}/_{25}$ juillet 1840[4].

[1] Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. 3, S. 24.
[2] *Acte final du congrès de Vienne*, art. 108—117. Martens, *Nouveau recueil*, vol. II, p. 427.
[3] *Acte final*, Articles 96, 114, 118.
[4] *Wiener Zeitung*, 22. October 1840.

L'interprétation de ces stipulations, relatives à la libre navigation du Rhin, est devenue ensuite l'objet d'un litige entre le gouvernement des Pays-Bas et les autres états riverains intéressés dans le commerce de cette rivière. Le gouvernement néerlandais a réclamé le droit exclusif de régler et d'imposer le commerce dans les limites de son territoire aux endroits où les diverses branches du Rhin se divisent en tombant dans la mer à son embouchure. Pour soutenir cette prétention, on alléguait que l'expression dans les traités de Paris et de Vienne, *jusqu'à la mer*, n'était pas synonyme avec le terme *dans la mer;* et que même si on prenait la lettre des traités dans ce sens, il fallait la restreindre au cours du véritable Rhin, qui n'était pas même navigable à son embouchure. La masse des eaux formant cette rivière se divise près de Nimègue en trois grands canaux naturels, le Waal, le Leck et l'Yssel: le premier descendant par Gorcum, où il prend le nom de la Meuse; le second approchant la mer à Rotterdam; et le troisième, se dirigeant vers le nord par Zütphen et Deventer, tombe dans le Zuydersée. De ces trois canaux aucun n'est connu sous le nom du Rhin, nom qui est conservé à un petit fleuve qui laisse le Leck à Wycle, prend son cours par les retraites savantes d'Utrecht et de Leyde, et dispersant ses eaux graduellement, les perd entre les dunes de sable à Kulwyck. Le propre fleuve du Rhin devenant de cette manière sans utilité pour la navigation, le Leck y a été substitué pour cet objet, avec le consentement commun de toutes les puissances intéressées dans la question; et le gouvernement néerlandais a ensuite consenti à ce que le Waal, comme étant mieux adapté à la navigation, fût substitué au Leck. Cependant ce gouvernement insistait pour que le Waal finît à Gorcum, jusqu'où la marée monte, et où se termine par conséquent le Rhin. Tout ce qui reste de cette branche de la rivière, de Gorcum à Helvœtsluys et l'embouchure de la Meuse, est un bras de mer, enclavé dans le territoire du royaume, et par

conséquent sujet à tous les règlements que son gouvernement trouve convenable d'y établir.

D'un autre côté, les puissances intéressées dans la libre navigation de la rivière soutinrent que les stipulations du traité de Paris, 1814, par lesquelles la Hollande, placée sous la souveraineté de la maison d'Orange, devait recevoir un accroissement de territoire, et en même temps la navigation sur le Rhin devait être libre « du point où il devient navigable jusqu'à la mer, et réciproquement,» étaient inséparablement liées ensemble dans l'intention des puissances alliées parties contractantes à ce traité. Cette intention fut remplie par le congrès de Vienne, qui décida l'union de la Belgique à la Hollande, et confirma la liberté de la navigation du Rhin comme une condition de cette augmentation de territoire qui avait été accepté par le gouvernement hollandais. Le droit de libre navigation sur la rivière, disait-on, implique nécessairement le droit de faire usage des eaux diverses qui l'unissent avec la mer; et l'expression *jusqu'à la mer* pourrait être regardée sous ce rapport comme l'équivalent du terme *dans la mer.* La prétention donc du gouvernement néerlandais de lever des droits sur les passages principaux de la rivière dans la mer rendrait parfaitement inutile aux autres états le privilége de naviguer sur le Rhin dans les limites du territoire des Pays-Bas[1].

Après une négociation prolongée, cette question fut enfin décidée par la convention conclue à Mayence, le 31 mars 1831, entre tous les états riverains du Rhin, d'après laquelle la navigation de ce fleuve fut déclarée libre depuis le point où il devient navigable jusque dans la mer *(bis in die See)*, en y comprenant ses deux principales embouchures dans les limites du royaume des Pays-Bas, le Leck et le Waal, comme prolongation du Rhin, en passant par Rotterdam et Briel par le

[1] *Annual Register*, 1826, vol. LXVIII, pp. 259—263.

premier de ces passages, et par Dortrecht et Helvœtsluys par le dernier, avec le droit de faire usage du canal de Voorne pour communiquer avec Helvœtsluys. Dans ce traité il est stipulé, de la part du gouvernement néerlandais, que dans le cas où les passages à la mer par Briel ou Helvœtsluys deviendraient innavigables, par suite des causes naturelles ou des obstructions artificielles, ce gouvernement est tenu à indiquer d'autres communications aussi commodes que celles qui sont ouvertes à ses propres sujets. Cette convention contient aussi des règlements détaillés pour le maintien de la police de la rivière, et pour fixer le tarif des droits à prélever sur les vaisseaux et les marchandises passant à travers le territoire néerlandais, en allant à la mer, ou en revenant, pour remonter le fleuve, comme aussi par les divers ports des états riverains du Haut-Rhin [1].

Discussions entre les États-Unis d'Amérique et l'Espagne au sujet de la navigation du Mississipi.

Les principes soutenus par le congrès de Vienne au sujet de la navigation des grands fleuves de l'Europe avaient déjà donné lieu à de graves discussions entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et celui de l'Espagne, à l'époque où les deux rives du Mississipi appartenaient encore à cette puissance.

Par le traité de paix signé à Paris en 1763, entre l'Angleterre, la France et l'Espagne, le Canada fut cédé à l'Angleterre par la France, et la Floride par l'Espagne; la frontière entre les possessions anglaises et françaises fut alors établie par une ligne imaginaire tracée par le milieu du Mississipi, depuis sa source jusqu'à l'Iberville, et à travers ce dernier fleuve et les lacs Maurepas et Pontchartrain jusqu'à la mer. Le droit de navigation du Mississipi fut accordé aux Anglais dans toute son étendue, sans qu'ils fussent soumis à aucun payement. Peu après, la Louisiane fut cédée à l'Espagne par la France, et par le traité de Paris de 1783 la Floride fut rendue à l'Espagne.

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. IX, p. 252.



En attendant, l'indépendance des États-Unis avait été reconnue, et la navigation du Mississipi fut permise à leurs citoyens par le traité qui fut conclu entre eux et l'Angleterre. Mais l'Espagne, qui possédait les deux rives du fleuve à son embouchure, et même plus haut que son embouchure, prétendit avoir un droit exclusif à la navigation depuis l'embouchure jusqu'au point où la frontière méridionale des États-Unis touchait le fleuve. Les États-Unis résistèrent à cette prétention, et soutinrent leur droit de participation dans la navigation du Mississipi, se fondant pour cela sur les traités de 1763 et de 1783, aussi bien que sur le droit naturel et le droit des gens. Les discussions entre les deux gouvernements furent terminées par le traité de 1793, signé à San-Lorenzo et Real, qui déclara (art. 4) que la navigation du Mississipi serait libre dans toute sa largeur et dans toute sa longueur pour les citoyens des États-Unis, et dont le 22e article leur permit de déposer leurs marchandises dans le port de la Nouvelle-Orléans et de les exporter de là, sans payer d'autre droit que le loyer des dépôts. L'acquisition que les États-Unis firent dans la suite de la Louisiane et de la Floride ayant renfermé le fleuve tout entier dans le territoire de la république, et la stipulation qui assurait aux sujets de la Grande-Bretagne la navigation du Mississipi (traité de 1783) n'ayant pas été renouvelée, dans le traité de Gand de 1814, le droit de navigation sur le Mississipi appartient maintenant exclusivement aux États-Unis.

Le droit qu'avaient les États-Unis de participer avec l'Espagne dans la navigation du Mississipi avant l'acquisition de la Lousiane, reposait, selon le gouvernement américain, sur un principe profondément gravé dans le cœur de l'homme, à savoir que l'Océan est ouvert à tous les hommes et que les fleuves le sont à tous leurs riverains. L'autorité de ce droit naturel était encore augmentée par le fait qu'il était reconnu par presque tous les états qui permettaient aux habitants

étrangers des rives d'un fleuve qui se trouvait en partie dans leurs états, de naviguer librement sur ce fleuve; et quand il arrivait que les habitants de la partie inférieure du fleuve s'opposaient à ce que les habitants de sa partie supérieure y naviguassent, ce n'était qu'un triomphe du plus fort sur le plus faible, et qui était par suite condamné par la société en général. Le fait, alors récent, de la tentative que fit l'empereur Joseph II pour rendre la navigation libre sur l'Escaut, depuis Anvers jusqu'à la mer, était regardé comme une preuve de l'unanimité des opinions sur ce sujet, puisque personne hors de la Hollande ne soutenait les prétentions d'Amsterdam, et que là même on s'appuyait, pour les défendre, plutôt sur des traités que sur le droit naturel. A proportion que les possessions des habitants de la partie supérieure du fleuve sont grandes par rapport à celles des habitants de la partie inférieure, le droit des premiers doit nécessairement l'emporter davantage sur celui des derniers. Les États-Unis possédaient 600,000 milles carrés de territoire sur les bords du Mississipi et de ses affluents, tandis que le territoire des Espagnols n'avait pas la millième partie de cette étendue. Cependant le fleuve était la seule voie que pouvaient prendre les marchandises américaines, et, pour dire la vérité, le transport de ces marchandises ne pouvait non-seulement pas nuire à la population espagnole, mais pouvait même servir à améliorer sa condition. Les vrais intérêts de tous les habitants des rives du fleuve s'accordaient donc parfaitement avec leurs droits.

Le gouvernement américain soutenait que quand même la partie du fleuve comprise entre la Floride et la Louisiane appartiendrait exclusivement à l'Espagne, les habitants de la partie supérieure du fleuve n'en auraient pas moins le droit de naviguer librement le long de ses rives. Ce ne serait en effet qu'un droit imparfait, puisque sa pratique devait nécessairement être subordonnée aux intérêts de la nation qui habitait

ces rives; mais ce serait pourtant un droit, et un droit incontestable, et si on s'y opposait, ou si, par des règlements inutiles, on l'entravait tellement qu'il ne fût plus d'aucune utilité pour les États-Unis, ce gouvernement serait justifié en demandant réparation d'une pareille injustice. L'Espagne ne possédait qu'une si petite portion de terre habitable sur les deux rives du fleuve au-dessous de la frontière américaine, que cela pouvait, à vrai dire, être regardé comme une partie de terre s'avançant dans la mer; car quoique l'on comptât quatre-vingts lieues de cette frontière jusqu'à l'embouchure du fleuve, ce n'était pourtant qu'en de certains endroits que la terre était assez élevée pour être à l'abri des fréquentes inondations. Il n'y avait donc qu'un si petit nombre d'habitants (qui n'avaient guère la chance d'augmenter) sur les rives du fleuve, que la navigation la plus libre pouvait être tolérée sans leur porter préjudice [1].

Il était essentiel pour les deux parties intéressées que la libre navigation du Mississipi fût établie sur les mêmes bases que l'avait voulu le traité de Paris, c'est-à-dire dans toute sa largeur. En effet, sans ce droit, la navigation du fleuve eût été également impossible aux Américains et aux Espagnols; car le Mississipi est extrêmement irrégulier dans son cours, et le seul moyen de le remonter est de le traverser tantôt d'un côté et tantôt de l'autre, profitant ainsi des nombreux remous qui se trouvent dans les tournants du fleuve.

C'est un principe que le droit à une chose donne droit aussi aux moyens sans lesquels cette chose deviendrait inutile. Ainsi le droit de naviguer sur un fleuve entraîne aussi de toute nécessité le droit de jeter l'ancre sur ces rives, et d'y aborder en cas de sinistres ou pour tout autre motif. Ce prin-

[1] Les autorités sur lesquelles on s'appuyait étaient les suivantes: Grotius, *De J. B. ac pacis*, lib. II, cap. 2, § 11—13, et 3, § 7—12. Puffendorff, lib. III, cap. 3, §§ 3—6. Wolf, *Inst.*, §§ 310—312. Vattel, liv. I, § 292, liv. II, §§ 123—139.

cipe, fondé sur la raison, était maintenu aussi par les auteurs déjà cités.

Le droit romain, qui, comme tout autre droit civil, envisageait la navigation des fleuves au point de vue du droit naturel pour ses propres citoyens, puisqu'il déclarait cette navigation libre, proclama aussi que le droit d'utiliser les rives d'un fleuve était une conséquence du droit d'y naviguer [1]. La jurisprudence de tous les pays en fit probablement autant. Ce principe était évidemment sous-entendu dans le traité signé en 1783 entre la France et l'Angleterre, qui stipulait que les sujets anglais auraient le droit de naviguer sur le Mississipi dans toute sa longueur. Si ce principe n'avait pas été ainsi sous-entendu, cela aurait certainement été mentionné dans le traité, puisque les deux rives appartenaient alors à la France et devaient passer bientôt aux mains des Espagnols. Aussi les Anglais se servirent-ils librement des rives, et lorsqu'un gouverneur espagnol de la Louisiane voulut une fois s'y opposer, et coupa les cables qui attachaient des vaisseaux anglais au rivage, un navire alla se placer en face de la Nouvelle-Orléans, et menaça de faire feu sur la ville. Le gouverneur céda, et à partir de ce moment le droit fut pleinement exercé. Ce droit peut même s'étendre au-delà des rivages et jusque dans l'intérieur des terres, comme par exemple dans le cas où un vaisseau ferait naufrage, et où, pour mettre les marchandises en sûreté, on les transporterait dans l'intérieur. On invoqua, pour ce cas aussi l'autorité du droit romain [2].

La position relative des gouvernements anglais et américain au sujet de la navigation des grands lacs et du Saint-Laurent, semble être la même que celle des gouvernements espagnol et américain relativement au Mississipi. Les États-

[1] *Inst.*, lib. II, tit. 1, §§ 1—5.

[2] M. Jefferson's *Instructions to the Ministers of the U. S. in Spain, March* 18 ch., 1792. (Waite's *State papers.* vol. X, pp. 138—140.

des conséquences si importantes, les publicistes s'étaient crus obligés de limiter ce droit au cas d'*innocente utilité* et de l'appeler *droit imparfait*. D'ailleurs rien dans ces auteurs, ou dans les stipulations conclues lors du congrès de Vienne au sujet de la navigation des grands fleuves de l'Allemagne, ne pouvait justifier la doctrine d'un droit naturel, doctrine soutenue par le gouvernement américain. Ces stipulations étaient en effet le résultat d'un consentement mutuel fondé sur les intérêts des différents états riverains de ces fleuves. Il en était de même des divers règlements conventionnels qui avaient été faits à propos de la navigation du Mississipi. Quant à ce que disait le gouvernement des États-Unis au sujet du droit résultant de l'acquisition du Saint-Laurent faite par la métropole et les colonies, le gouvernement anglais répondait, que si ce droit avait jamais existé, il avait dû naturellement cesser dès le traité de 1783, qui reconnaissait l'indépendance des États-Unis, et qui établit la séparation des possessions américaines et anglaises dans le Nouveau-Monde[1].

A ces arguments le gouvernement des États-Unis répondit que si le Saint-Laurent était regardé (comme ce serait peut-être juste de le faire) comme un *détroit* joignant deux mers navigables, il n'y aurait pas autant de difficulté à décider la question. En effet le droit de naviguer sur un détroit doit nécessairement être accordé à tous, puisque le droit de naviguer sur les mers est un droit universel. Les États-Unis et l'Angleterre se partageaient le droit de naviguer sur les grands lacs; le Saint-Laurent sert de communication entre ces lacs et l'Océan; il n'était donc pas juste qu'un des deux états défendît à l'autre de naviguer sur ce fleuve, qui avait été établi par la nature comme voie de communication. Le gouvernement américain montra ensuite qu'il ne demandait rien qu'il ne fût prêt à accorder en pareil cas. Mais il fallait distinguer, dit-

[1] *British paper on the navigation of the Saint-Laurence. Congress documents,* N° 43.

il, entre les fleuves qui prennent leur source et qui ont leur embouchure dans un même état, et ceux qui, au contraire, ont leur source dans le territoire d'une nation, tandis que leur partie inférieure et leur embouchure se trouvent dans le territoire d'une autre nation. Dans le premier cas, il dépendait uniquement du souverain de la nation de permettre ou non la libre navigation du fleuve, tandis que dans le second le droit de naviguer était un droit naturel aux habitants de la partie supérieure, et ne pouvait leur être arbitrairement contesté par les habitants de la partie inférieure. Les traités faits sur ce sujet lors du congrès de Vienne ne prouvaient pas du tout que c'était là un droit conventionnel et non un droit naturel, puisque souvent il devient nécessaire, pour éviter les discussions, de faire de certaines règles même pour un droit naturel. Ainsi le droit même de naviguer sur l'Océan a été soumis à des règlements et à des traités nombreux. Les règlements, les stipulations des traités de Vienne, et d'autres stipulations semblables, ne doivent être regardés que comme un hommage rendu par l'homme au grand législateur de l'univers, en affranchissant sés œuvres des entraves auxquelles elles ont si souvent été arbitrairement soumises [1].

§ 22. Interventions des grandes puissances de l'Europe dans les affaires intérieures des autres états.

Nous avons déjà vu combien se faisait sentir dans les délibérations du congrès la prépondérance des quatre grandes puissances, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, qui se réservaient, d'après le traité de Paris, de 1814, la libre disposition des territoires auxquels la France renonçait par le même traité. Les efforts des coalitions formées par les grandes monarchies européennes contre la France depuis la révolution de 1789, se sont finalement résumés dans la formation d'une alliance, dite perpétuelle, entre ces quatre puissances, à laquelle la France adhéra ensuite au congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818. Cette alliance constitua une espèce

[1] *M. secretary Clay's letter to M. Gallatin, american minister in London*, 15 *june* 1826, Session 1827—28, N° 43.

d'autorité suprême desdites puissances pour les affaires internationales de l'Europe, sans que cependant l'étendue et l'objet en aient jamais été déterminés avec précision. Cette alliance a été interprétée par celles des parties contractantes qui furent également les fondatrices de l'union appelée Sainte-Alliance, c'est-à-dire l'Autriche, la Russie et la Prusse, comme ayant pour but de former un système perpétuel d'intervention entre les états européens, afin de prévenir tout changement dans la forme intérieure de leurs gouvernements respectifs, lorsque ce changement pourrait être regardé comme menaçant l'existence des institutions monarchiques qu'on avait rétablies sous les dynasties légitimes des maisons aujourd'hui régnantes. Ce droit général d'intervention a été quelquefois appliqué aux révolutions populaires, lorsque le changement dans la forme du gouvernement n'émanait pas de la concession volontaire du souverain régnant, ou n'avait pas été confirmé par sa sanction accordée dans des circonstances qui écartaient toute idée de violence exercée contre lui. Dans d'autres cas, les puissances alliées ont étendu le droit d'intervention à tout mouvement révolutionnaire, qu'elles ont regardé comme mettant en danger, par ses conséquences immédiates ou éloignées, l'ordre social de l'Europe en général, ou la sécurité individuelle des états voisins.

§ 23. Intervention de l'Autriche, de la Russie, et de la Prusse dans la révolution de Naples, 1820.

Les événements qui ont suivi le congrès de Vienne démontrent l'impuissance de tous les essais qui ont été faits, pour établir dans le code international un principe général et invariable en matière d'intervention. Il est impossible de formuler une règle absolue; et toute autre règle sera nécessairement vague et sujette à l'abus qu'en feront les passions humaines dans l'application pratique. Les mesures adoptées par l'Autriche, la Russie et la Prusse, aux congrès de Troppau et de Laybach, relativement à la révolution napolitaine de 1820, étaient regardées par le gouvernement anglais comme fondées sur des principes tendant à conférer aux grandes

puissances continentales de l'Europe un prétexte perpétuel d'intervention dans les affaires intérieures de ces différents états. Le gouvernement anglais refusa expressément de reconnaître ces principes, non-seulement par le motif que leur exécution, si elle avait lieu réciproquement, serait contraire aux lois fondamentales de la Grande-Bretagne, mais aussi parce qu'on ne pourrait sans danger les admettre comme partie d'un système de droit international. Dans la dépêche adressée à cette occasion à tous ses agents diplomatiques, le cabinet anglais établit que, bien qu'aucun gouvernement ne pût être plus disposé à maintenir le droit de tout état d'intervenir, lorsque sa sécurité et ses intérêts essentiels sont menacés, d'une manière sérieuse et immédiate, par les événements intérieurs d'un autre état, il regarde cependant l'admission de ce droit comme ne pouvant être justifiée autrement que par la plus urgente nécessité, et devant être limitée et régularisée par cette nécessité: il déclare qu'il n'admet point que ce principe doive recevoir une application générale et illimitée à tous les mouvements révolutionnaires, mais que cette application doit être déterminée par les exigences particulières de chaque cas qui se présente, et ne pouvait pas être prévenue comme formant la base d'une alliance. Le gouvernement anglais regarde l'exercice de ce droit comme une exception aux principes généraux les plus essentiels, exception qui ne peut être admise que dans des circonstances spéciales; mais il considère en même temps qu'il est impossible, sans courir les plus grands dangers, de définir les exceptions dont il vient d'être parlé, et de les admettre dans la diplomatie ordinaire des états ou dans un système du droit des gens [1].

Le gouvernement anglais refusa également de s'associer aux décisions prises par le congrès de Vérone de 1822, et qui

[1] Dépêche circulaire de lord Castlereagh, secrétaire d'état pour les affaires étrangères, du 19 janvier 1821. (*Annual register*, vol. LXII, p. II, p. 737.)

amenèrent finalement l'intervention armée de la France, sous la sanction de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie, dans les affaires intérieures de l'Espagne, suivie par le renversement de la constitution des cortès. Voici dans quels termes le gouvernement anglais formulait son système :

§ 21. Intervention de la France dans la révolution d'Espagne, 1822.

Le gouvernement anglais désavoue pour lui-même, et il refuse aux autres puissances, le droit de requérir d'un autre état indépendant un changement dans sa constitution intérieure, avec menace d'une attaque hostile en cas de refus. La révolution d'Espagne n'entraînait pas, suivant l'opinion du cabinet anglais, un danger direct et imminent qui pourrait justifier une intervention armée. L'alliance primitive entre l'Angleterre et les autres grandes puissances de l'Europe, avait pour but reconnu de libérer le continent de la domination militaire de la France; cette domination ayant été renversée, on devait s'en tenir à l'état de possession établi par la paix sous la protection de l'alliance. Ladite alliance n'avait pas pour but une union tendant au gouvernement de l'univers, ou à une surveillance sur les affaires intérieures des autres états. Le gouvernement anglais n'avait reçu aucune preuve d'une intention de la part de l'Espagne de faire une invasion sur le territoire de la France, de séduire son armée, ou de miner ses institutions politiques; et tant que le combat et l'agitation de l'Espagne restent confinés dans son propre territoire, le gouvernement anglais ne voit aucun motif à une intervention étrangère. A la fin du dernier siècle et au commencement du dix-neuvième, toute l'Europe s'était alliée contre la France, non pas à raison des changements intérieurs que celle-ci avait jugés nécessaires à la réforme de ses institutions politiques et civiles, mais parce qu'elle essayait de propager, par les armes, d'abord ses principes, et ensuite sa domination [1].

[1] Communication confidentielle de lord Castlereagh sur les affaires d'Espagne, faites aux cours alliées, au mois de mai 1823. Let-

A la même occasion, l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique protestèrent contre le droit que s'arrogeaient les puissances alliées d'intervenir à main armée dans la contestation entre l'Espagne et ses colonies révoltées. Le gouvernement anglais déclara conserver sa neutralité en cas de continuation de la guerre, ajoutant que toute assistance accordée par une puissance étrangère à la métropole serait regardée par l'Angleterre comme une question entièrement neuve, dans laquelle elle prendrait telle résolution que ses intérêts pourraient requérir; qu'elle n'entrerait dans aucune stipulation qui l'obligerait, soit à refuser ou à différer sa reconnaissance de l'indépendance des colonies espagnoles, soit enfin à attendre indéfiniment un accommodement entre l'Espagne et ses colonies ; qu'elle considérerait toute intervention étrangère, par les armes ou par des menaces, comme un motif de reconnaître ces dernières sans délai [1].

Le gouvernement des États-Unis d'Amérique déclara devoir considérer toute tentative des puissances alliées de l'Europe, pour étendre au continent de l'Amérique leur système politique spécial, comme dangereux à la paix et à la sécurité des États-Unis ; qu'il n'était pas intervenu, et qu'il n'interviendrait pas, en faveur des colonies encore existantes sous la dépendance des puissances européennes; mais qu'il devait regarder comme une manifestation de dispositions hostiles contre les Étas-Unis, toute intervention ayant pour but d'opprimer les gouvernements dont les États-Unis avaient reconnu l'indépendance, ou de contrôler d'une autre manière leur destinée. Les États-Unis avaient déclaré leur neutralité dans la

tres de M. Canning, secrétaire d'état pour les affaires étrangères, à sir C. Stuart, du 28 janvier et du 31 mars 1823. (*Annual register*, vol. LXV. *Public documents*, pp. 93, 114, 141.)

[1] Protocole de conférence entre M. Canning et le prince de Polignac, du 9 octobre 1823. (*Annual register*, vol. LXVI. *Public documents*, p. 99.)

guerre entre l'Espagne et ces gouvernements, en même temps qu'ils les avaient reconnus; et ils continueraient cette neutralité, pourvu qu'il n'arrivât aucun changement qui, dans leur opinion et pour leur propre sécurité, exigeât une modification de leur conduite. Les derniers événements de l'Espagne et du Portugal démontraient que l'état de l'Europe n'était pas encore assis sur des bases solides. La meilleure preuve de cet état de choses, c'était que les puissances alliées se sont vues obligées, en se fondant sur un principe à leur convenance, d'intervenir par la force des armes dans les affaires intérieures de l'Espagne. La question de savoir jusqu'où peuvent mener les interventions fondées sur ce principe, intéressait tous les états indépendants dont la forme de gouvernement diffère de celle des puissances alliées, et particulièrement les États-Unis. La politique du gouvernement américain à l'égard de l'Europe, politique qui s'était manifestée dans toutes les périodes de la guerre qui avait agité si longtemps cette partie du globe, ne s'était jamais démentie. Toujours elle avait eu pour principe de ne jamais intervenir dans les affaires des puissances européennes. Les gouvernements de fait ont toujours été, pour la politique américaine, les gouvernements légitimes; elle avait entretenu des relations amicales avec eux, et s'était attaché à les conserver par une conduite tout à la fois pleine de franchise et de fermeté; elle avait pris soin d'accueillir les réclamations fondées et de ne jamais tolérer aucune offense. Mais quant au continent américain, les circonstances étaient bien différentes. Il était impossible qne les puissances alliées étendissent leur système politique sur une portion quelconque de ce continent, sans mettre en danger la paix et le bien-être des États-Unis. Il était donc impossible à ceux-ci de regarder avec indifférence cette intervention, en quelque forme qu'elle eût lieu [1].

[1] Message du président au congrès du 2 décembre 1823. (*Annual register*, vol. LXV, *Public documents*, p. 193.)

§ 25. Intervention de l'Angleterre en Portugal, 1826.

L'Angleterre a protesté contre l'intervention de la France dans les affaires intérieures de l'Espagne, mais elle n'a pas repoussé par la voie des armes l'invasion française dans la péninsule. La constitution des cortès fut renversée, et Ferdinand VII restauré dans son pouvoir absolu. Ces événements ont été suivis, en 1825, par la mort de Jean VI, roi de Portugal. La constitution du Brésil établit que cette couronne ne pourrait être réunie sur la même tête avec celle du Portugal, et dom Pédro résigna cette dernière en faveur de la fille donna Maria, en nommant une régence pour gouverner le royaume durant la minorité de la reine; en même temps il octroya une charte constitutionnelle aux possessions de la maison de Bregance. Le gouvernement espagnol, restauré dans la plénitude de l'autorité absolue, et craignant l'exemple de l'établissement pacifique d'un gouvernement constitutionnel dans un état voisin, favorisa les prétentions de dom Miguel à la couronne du Portugal, et soutint les efforts de ses partisans pour renverser la régence de la charte. Des incursions hostiles sur le territoire du Portugal furent concertées en Espagne et exécutées, avec la connivence des autorités espagnoles, par des troupes portugaises appartenant au parti du prétendant, et qui, après avoir déserté en Espagne, avaient été reçues et secourues par les autorités espagnoles sur la frontière. Dans ces circonstances, la régence de Portugal réclama du gouvernement anglais, en vertu des anciens traités d'alliance et d'amitié existant entre les deux couronnes, des secours militaires contre l'agression hostile de l'Espagne. En déférant à cette demande, et en envoyant un corps de troupes pour la défense du Portugal, le ministère anglais déclara que la constitution portugaise était reconnue comme provenant d'une source légitime, et qu'il y avait lieu de la recommander aux Anglais à cause de l'accueil favorable qu'elle avait reçu de toutes les classes de la nation portugaise; mais qu'il ne conviendrait pas à la nation anglaise de contraindre celle du Portugal,

si cette dernière avait refusé de recevoir la constitution, ou s'il s'élevait une divergence d'opinions entre les Portugais eux-mêmes relativement à l'opportunité et à la convenance de cette constitution. Les Anglais se présentèrent en conformité d'une obligation sacrée résultant des traités anciens et modernes. Pendant leur séjour dans ce pays, ils ne feraient rien pour établir de force ladite constitution, mais aussi ils préviendraient toutes entreprises tendant à y mettre obstacle. L'agression hostile de l'Espagne, en favorisant et aidant le parti opposé à la constitution portugaise, était une violation directe des assurances données à plusieurs reprises par le cabinet d'Espagne au gouvernement anglais pour l'engager à s'abstenir de son intervention. Le but unique de l'Angleterre était d'obtenir une exécution loyale de ces engagements. Le cas antérieur de l'invasion de l'Espagne par la France, ayant pour but de renverser la constitution espagnole, présentait des circonstances essentiellement différentes. La France a donné à l'Angleterre une cause de guerre par l'atteinte portée par celle-ci à l'indépendance de l'Espagne. Le gouvernement anglais aurait eu le droit d'intervenir, en se fondant sur une convenance politique; mais il n'était pas obligé d'intervenir, ainsi qu'il l'était à l'égard du Portugal, par des stipulations de traités. Il aurait pu choisir la guerre, s'il l'eût jugé convenable, dans l'affaire d'Espagne; au contraire, son intervention en Portugal était un devoir, à moins qu'il n'eût voulu abandonner les principes de foi politique et d'honneur national [1].

§ 26. Quadruple alliance entre l'Angleterre, la France, l'Espagne et le Portugal, 1834.

Depuis ces événements la guerre civile éclata en Portugal, par suite des prétentions de dom Miguel à la couronne contre les droits de donna Maria, reconnus par l'Angleterre et la France. L'ancienne loi d'Espagne, en faveur de la succession

[1] Discours de M. Canning à la chambre des communes du 11 décembre 1826. (*Annual register*, vol. LXVIII, p. 192.) *Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, 4me *année*, pp. 161—174.)

des femmes à la couronne de ce royaume, avait été rétablie en 1789 par Charles IV, sous le ministère de Florida Blanca. Cet acte abolissant la pragmatique de Philippe V, de 1713, a été promulgué et confirmé en 1830 par Ferdinand VII, qui assembla les cortès du royaume en 1833 pour jurer fidélité à sa fille, l'infante Marie-Isabelle-Louise, devenue héritière du trône. L'infant don Carlos, qui s'est retiré auprès de dom Miguel en Portugal, refusa de prêter serment, et protesta en même temps en faveur des droits que lui et ses successeurs avaient à la couronne d'Espagne à défaut d'enfant mâle du sang de Ferdinand. Les rois de Naples et de Sardaigne protestèrent aussi contre le nouvel ordre de succession introduit par la pragmatique de 1830, et contre la tenue des cortès ayant pour objet la prestation de serment à l'infante Marie-Isabelle-Louise. A la mort de Ferdinand VII, en 1833, la reine mère Christine, nommée régente du royaume par le testament de son époux, prit les rênes du gouvernement au nom de sa fille mineure. La guerre civile continua en Portugal, et les deux prétendants dom Miguel et don Carlos firent cause commune dans les deux royaumes. Dom Pédro avait abdiqué la couronne impériale du Brésil, et arrivait en Portugal pour soutenir les droits de sa fille donna Maria. Son gouvernement comme régent fut reconnu par l'Angleterre et la France. Ces deux puissances avaient aussi reconnu la succession de l'infante Marie-Isabelle-Louise, et le gouvernement de la reine régente en Espagne. Le gouvernement espagnol intervint à main armée en Portugal en faveur de donna Maria. Dans cet état de choses, l'Angleterre, la France, l'Espagne et le Portugal conclurent la convention du 22 avril 1834, dénommée le traité de quadruple alliance. Dans le préambule de cet acte il est déclaré, que: « Sa Majesté la reine régente d'Espagne, pendant la minorité de sa fille donna Isabelle II, reine d'Espagne, et Sa Majesté Impériale le duc de Bragance, régent du royaume de Portugal et des Algarves, au nom de la reine



donna Maria II, profondément convaincus que les intérêts des deux couronnes et la sûreté de leurs états respectifs exigent l'emploi immédiat et énergique de leurs efforts réunis pour mettre fin aux hostilités qui, dirigées en premier lieu contre le trône de Sa Majesté Très-Fidèle, fournissent aujourd'hui un appui et des secours aux sujets malintentionnés et rebelles de la couronne d'Espagne; et Leurs Majestés désirant en même temps prendre les mesures nécessaires pour rendre à leurs sujets les bienfaits de la paix intérieure, et affermir par de bons offices mutuels l'amitié qu'elles désirent établir et cimenter entre les deux états, se sont déterminées à unir leurs forces dans le but de contraindre l'infant don Carlos d'Espagne à se retirer des états portugais.

»En conséquence de cet accord, Leurs Majestés les régents se sont adressés à Leurs Majestés le roi des Français et le roi du royaume uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande; et Leursdites Majestés, prenant en considération l'intérêt qu'elles doivent toujours porter à la sûreté de la monarchie espagnole, et étant de plus animées du plus vif désir de contribuer à l'établissement de la paix dans la Péninsule, comme dans toutes les autres parties de l'Europe; et Sa Majesté Britannique considérant en outre les obligations spéciales provenant de son ancienne alliance avec le Portugal, Leurs Majestés ont consenti à devenir parties dans l'engagement proposé.»

La convention contient les stipulations suivantes :

«Art. 1. Sa Majesté Impériale le duc de Bragance, régent du royaume de Portugal et des Algarves, etc., s'engage à employer tous les moyens en son pouvoir pour forcer l'infant don Carlos à se retirer des états du Portugal.

»Art. 2. Sa Majesté la reine régente d'Espagne, etc., étant, par le présent acte, invitée et requise par Sa Majesté Impériale le duc de Bragance, etc., et ayant en outre reçu de justes et graves motifs de plaintes contre l'infant dom Miguel, par l'appui et la protection qu'il a accordés au prétendant à

la couronne d'Espagne, s'engage à faire entrer sur le territoire portugais un corps de troupes espagnoles, dont le nombre sera determiné plus tard entre les deux parties, afin de coopérer avec les troupes de Sa Majesté Très-Fidèle; et Sa Majesté la reine régente s'engage de plus à ce que ces troupes seront entretenues aux frais de l'Espagne et sans aucune charge pour le Portugal; lesdites troupes espagnoles étant néanmoins reçues et traitées, sous les autres rapports, de la même manière qne les troupes de Sa Majesté Très-Fidèle; et Sa Majesté la reine régente s'engage à ce que ces troupes se retireront du territoire portugais aussitôt que le but mentionné ci-dessus de l'expulsion des infants aura été atteint, et lorsque la présence de ces troupes en Portugal ne sera plus requise par Sa Majesté Impériale le duc régent au nom de la reine donna Maria II.

»Art. 3. Sa Majesté le roi du royaume uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande s'engage à concourir, par l'emploi d'une force navale, à l'appui des opérations qni doivent être entreprises conformément aux engagements de ce traité par les troupes d'Espagne et du Portugal.

»Art. 4. Dans le cas où la coopération de la France sera jugée nécessaire par les hautes parties contractantes pour atteindre complètement le but de ce traité, Sa Majesté le roi des Français s'engage à faire, à cet égard, ce qui serait arrêté, de commun accord, entre elle et ses trois augustes alliés.

»Art. 5. Il est convenu entre les hautes parties contractantes, que par suite des stipulations contenues dans les articles précédents, une déclaration sera immédiatement publiée, annonçant à la nation portugaise les principes et le but des engagements de ce traité; et Sa Majesté Impériale le duc régent, etc., animé du sincère désir d'effacer tout souvenir du passé, et de réunir autour du trône de Sa Majesté Très-Fidèle la nation entière sur laquelle la volonté de la divine Providence l'a appelée à régner, déclare son intention

de proclamer en même temps une amnistie générale et complète en faveur de tous ceux des sujets de Sa Majesté Très-Fidèle, qui, dans un temps qui sera spécifié, feront leur soumission ; et Sa Majesté Impériale le duc régent, etc., déclare aussi son intention d'assurer à l'infant dom Miguel, à sa retraite des états portugais et espagnols, un revenu convenable à sa naissance et à son rang.

»Art. 6. Sa Majesté la reine régente d'Espagne, pendant la minorité de sa fille donna Isabella II, reine d'Espagne, déclare aussi par le présent article son intention d'assurer à l'infant don Carlos, à sa retraite des états espagnols et portugais, un revenu convenable à sa naissance et à son rang.»

Par suite de l'appui moral donné par ce traité au parti de donna Maria en Portugal, et des efforts combinés des troupes de deux reines, et de leurs auxiliaires étrangers, les infants don Carlos et dom Miguel furent forcés de quitter ce royaume. Mais don Carlos, qui avait été déclaré par les cortès déchu de ses droits de succession, ainsi que ses descendants, ayant paru depuis à la tête des insurgés de Navarre, les ambassadeurs espagnols à Paris et à Londres avaient demandé aux gouvernements de France et d'Angleterre une déclaration sur la valeur du traité du 22 avril. Tous deux avaient répondu que son objet n'étant pas accompli, il restait en vigueur et devait avoir son plein et entier effet ; que les articles rédigés pour la question relative à l'état où se trouvait le Portugal, seraient étendus et appliqués aux circonstances actuelles de l'Espagne, dans la forme qui serait stipulée par les quatre puissances, et dont elles allaient s'occuper immédiatement. De cette nouvelle négociation sortit un traité d'articles additionnels au traité du 22 avril. Dans le préambule de cet acte additionnel, signé le 18 août 1834, il est déclaré que les parties contractantes au premier traité, « ayant porté leur sérieuse attention sur les événements récents qui ont eu lieu dans la Péninsule, et étant profondément

convaincues que dans ce nouvel état de choses, de nouvelles mesures sont devenues nécessaires pour atteindre complètement le but dudit traité, sont convenues des articles suivants, additionnels au traité du 22 avril 1834.

»Art. 1. Sa Majesté le roi des Français s'engage à prendre, dans la partie de ses états qui avoisine l'Espagne, les mesures les mieux calculées pour empêcher qu'aucune espèce de secours en hommes, armes, ou munitions de guerre, soient envoyés du territoire français aux insurgés en Espagne.

»Art. 2. Sa Majesté le roi du royaume uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande s'engage à fournir à Sa Majesté Catholique tous les secours d'armes et de munitions de guerre que Sa Majesté Catholique pourra réclamer, et en outre à l'assister avec des forces navales, si cela devient nécessaire.

»Art. 3. Sa Majesté Impériale le duc de Bragance, régent du Portugal et des Algarves, etc., partageant complètement les sentiments de ses augustes alliés, et désirant reconnaître par un juste retour les engagements contractés par Sa Majesté la reine régente d'Espagne dans le deuxième article du traité du 22 avril 1834, s'oblige à prêter assistance, si la nécessité s'en présentait, à Sa Majesté Catholique, par tous les moyens qui seraient en son pouvoir, d'après la forme et la manière qui seraient convenues ensuite entre leursdites Majestés.

»Art. 4. Les articles ci-dessus auront la même force et le même effet que s'ils avaient été insérés mot pour mot dans le traité du 22 avril 1834, et seront considérés comme faisant partie dudit traité, etc.»

Ces articles additionnels étaient non-seulement exécutés de la part de l'Angleterre, qui fournissait des secours d'armes au gouvernement espagnol, et l'assistait avec des forces navales, mais par un ordre du conseil en date du 10 juin 1835, Sa Majesté Britannique permit à ses sujets de s'enrôler pour le service militaire de Sa Majesté Catholique. Un corps de volontaires fut ainsi levé en Angleterre, dont le

colonel Evans, membre de la chambre des communes, prit le commandement. Le 28 du même mois, une convention était conclue entre la France et l'Espagne, d'après laquelle la légion étrangère passait au service du gouvernement de la reine régente. Une convention avait déjà été arrêtée, sous la médiation du gouvernement anglais, entre les généraux des deux armées engagées dans la guerre civile en Espagne pour un échange de prisonniers. Des mesures furent d'ailleurs concertées entre la France et l'Angleterre pour établir des croisières sur les côtes de l'Espagne.

Une discussion fut soulevée au parlement d'Angleterre le 24 juin, à propos d'une motion faite par lord Mahon sur l'ordre du conseil du 10 de ce mois. En ouvrant cette discussion, il déclara qu'il ne contestait pas la légalité de cet ordre. Il convint également que le gouvernement anglais devait agir envers la reine d'Espagne en allié généreux, et qu'il devait remplir les obligations contractées par les articles du traité additionnel, signé le 10 août 1834. Ce n'était pas, disait-il, son intention de discuter la politique du traité de quadruple alliance, dont les engagements avaient été remplis par le dernier cabinet avec la bonne foi la plus scrupuleuse, sans s'enquérir des principes politiques qui avaient dicté cette mesure. Mais cette bonne foi ne demandait pas qu'on soutînt la cause de la reine aux dépens du sang et des trésors de l'Angleterre. Même en interprétant le traité de cette manière, il aurait préféré que le gouvernement anglais eût envoyé en Espagne des troupes et des officiers nommés et payés par le roi, plutôt que des bandes de mercenaires. Depuis la révolution de 1688, jusqu'en 1819, il n'existait aucun précédent en faveur de cet ordre, et une tentative du même genre faite en faveur de l'Amérique du Sud avait été immédiatement réprimée par le bill des enrôlements étrangers de cette dernière année.

L'introduction d'un système de troupes mercenaires en Angleterre était, suivant lui, également déshonorant pour le

gouvernement et nuisible au pays. Le militaire ne peut justifier l'exercice de sa profession honorable que lorsqu'elle lui sert à défendre sa patrie, à quelques exceptions près, exceptions fournies par l'exemple d'hommes exilés de leur propre pays, tels que les Jacobites anglais du dernier siècle et les patriotes polonais de nos jours. Mais il ne donnerait jamais son assentiment à l'établissement en Angleterre d'un système de *condottieri* indigne d'un siècle éclairé. Le noble orateur acheva son discours en demandant qu'une copie de l'ordre du conseil permettant à des sujets anglais de s'enrôler au service de Sa Majesté la reine d'Espagne fût communiquée à la chambre.

Le ministre des affaires étrangères, lord Palmerston, répondit qu'il ne s'opposerait pas à la production de ces documents. Au contraire, il était si convaincu que plus la conduite du gouvernement sur cette matière serait examinée, plus elle paraîtrait digne de l'approbation de la chambre et du pays, qu'il donnerait son assentiment à toute résolution tendant à éclairer l'opinion du parlement et du public sur la mesure en question. Il demandait en même temps la permission de remarquer que cette mesure étant fondée sur le traité de quadruple alliance, et ayant été conçue dans l'esprit de ce traité, il était surpris que le noble orateur ne mettait pas en doute la politique qui avait dicté le traité, tandis qu'il condamnait hautement l'ordre du conseil qui en était le corollaire. Le noble orateur avait insisté sur ce qu'il n'y avait pas de précédent pour la mesure en question. Il (lord Palmerston) ne contesterait pas cette occasion; il préférait fonder les mesures que le gouvernement anglais devait suivre, sur les circonstances actuelles des affaires et sur l'opportunité du temps présent. Si la conduite du gouvernement était injuste et impolitique, vingt précédents ne la rendraient ni juste ni politique. Il préférait créer un nouveau précédent qui pourrait servir comme guide pour l'avenir, à suivre des précédents qui peut-être ne seraient pas applicables aux circonstances

actuelles. Il soutenait que, dans ces circonstances, le gouvernement avait agi dans l'intérêt du pays, et rempli strictement les engagements que lui imposait le traité de la quadruple alliance. Si même l'Angleterre et la France avaient envoyé en Espagne des armées commandées par des généraux anglais et français, il aurait fallu convenir de nouveaux articles pour régler une pareille opération, mais certainement on ne serait pas sorti de l'esprit de la quadruple alliance. La question alors eût été une question d'opportunité et non une question de droit. Mais on n'aurait pu douter si on s'écartait du véritable esprit d'un traité conclu il y avait un an, soumis au parlement, et jamais improuvé par lui. Il était dans l'intérêt de l'Angleterre que la cause de la reine d'Espagne triomphât. Il importait au pays que l'alliance si heureusement cimentée entre les quatre puissances constitutionnelles de l'Occident fût maintenue, et pour cela il fallait que les armées de la reine d'Espagne fussent victorieuses. Si quelqu'un lui disait que don Carlos, en montant sur le trône, et en rétablissant les principes du gouvernement intérieur et de la politique étrangère, qui seraient une conséquence de cet événement, serait un allié aussi précieux pour l'Angleterre, dans l'esprit du traité, que la reine victorieuse, il répondrait que l'on ne comprenait ni l'intérêt de l'Angleterre, ni l'esprit du traité. On sait que depuis la révolution française de 1830, l'Europe s'est trouvée divisée en deux partis, non hostiles, mais différents, dont les membres agissent suivant leurs principes divers; et s'ils n'ont pas encore fait un appel aux armes, c'est que tous les gouvernements de l'Europe ont voulu éviter tout ce qui pouvait amener la guerre. La quadruple alliance avait pour un de ses principaux objets le maintien de la paix, non-seulement dans la Péninsule, mais dans l'Europe entière. Cette alliance, fondée comme elle l'était, non sur des projets d'agrandissement national ou d'agression contre les autres, mais sur le désir de maintenir la paix de l'Europe ainsi que l'indépendance des

puissances qui l'ont signée, était, suivant lui, la meilleure garantie de la continuation de cette paix.

Sir Robert Peel répondit à ce discours, que les obligations imposées par le traité de la quadruple alliance étaient de fournir des armes à l'Espagne, de laisser réparer les vaisseaux espagnols dans les ports anglais, et, si les circonstances l'exigeaient, d'assister l'Espagne au moyen d'une force navale. Quant à cette dernière obligation, on reconnaîtrait sans doute que quoiqu'elle fût réellement stipulée par le traité, le droit des gens en rendait l'accomplissement extrêmement difficile. A moins d'une déclaration de guerre, l'obligation spéciale d'un secours naval ne pourrait être exécutée, sans violer directement les lois généralement reconnues entre les nations. Prenez pour exemple une nation neutre qui aurait besoin d'armes, ou qui voudrait faire le trafic des armes. Quels que fussent les engagements particuliers du gouvernement anglais, ils ne pouvaient lui donner le droit d'entraver les entreprises de ses propres sujets, et d'empêcher cette nation neutre de recevoir des armes. Mais sans une déclaration de guerre bien positive, on n'avait non plus aucun droit d'arrêter sur mer les vaisseaux d'un pays neutre. Cette difficulté, que tout le monde comprendrait, et qui était vivement sentie par le ministère sous lequel le traité de quadruple alliance avait été signé, aussi bien que par le dernier cabinet, était ce qui avait déterminé celui-ci à borner son assistance à un envoi d'armes; non qu'il reculât devant les stipulations du traité, mais à cause des obstacles que le cabinet précédent avait également trouvés insurmontables. Il comprenait bien que la reine d'Espagne avait les mêmes droits que tout autre allié de l'Angleterre à être secourue par ce pays. Elle avait été reconnue, peu importe par quel ministère; car le premier principe de tout gouvernement, principe inculqué par l'honneur et l'intérêt du pays, c'est que les engagements pris par un ministère quelconque soient respectés par celui qui lui succède, quoique

d'un parti opposé; et c'est pour cela qu'il aurait trouvé l'administration dont il faisait partie inexcusable de s'être dérobée aux obligations de la quadruple alliance et de ne pas les exécuter d'une manière loyale, honorable et juste. Mais, après cette déclaration, il lui serait permis de contester la politique d'un acte particulier, qui, pour la première fois dans l'histoire moderne de l'Angleterre, admettait une intervention directe dans les affaires intérieures d'une autre nation. Le ministre des affaires étrangères avait établi que les intérêts permanents de l'Angleterre étaient liés à l'affermissement du trône de la reine d'Espagne. Mais il avait poussé trop loin l'induction qu'il tirait de cette position. Quelle limite peut-on mettre à un tel principe? Quelle nation n'y trouverait pas un prétexte pour s'immiscer dans les affaires domestiques des autres? Le principe général, suivi jusqu'à présent par l'Angleterre, était celui de la non-intervention. Sir Robert Peel admettait, cependant, qu'il pouvait avoir des exceptions dans des cas particuliers, soit à cause du voisinage immédiat, soit à cause de circonstances d'une nature critique et d'un intérêt urgent. Mais venir dire que pour la protection et le développement des intérêts anglais, il nous faut coopérer activement à l'établissement ou au maintien d'une forme quelconque de gouvernement dans un pays situé comme l'était l'Espagne, ce serait détruire la règle générale de non-intervention, et mettre l'indépendance de chaque état faible à la merci de ses voisins puissants. Il demandait ce qui, dans ce cas, empêcherait les puissances du Nord, sous le prétexte de leurs intérêts à défendre, d'intervenir de même à main armée? On dirait peut-être que l'expédition sanctionnée par le gouvernement anglais n'était pas une intervention directe dans les affaires intérieures de l'Espagne. Mais comment pourrait-on nier que la permission accordée à des sujets anglais d'entrer au service militaire d'une puissance étrangère, et de s'organiser en Angleterre, était une intervention armée pour aider cette puissance contre

une insurrection de ses propres sujets? Pendant la discussion sur le bill des enrôlements étrangers, on objectait contre la clause qui autorisait le roi de suspendre l'exécution de la loi par ordre du conseil, que s'il n'y avait pas de pareille loi, les sujets seraient libres de s'enrôler au service militaire d'un pays étranger, sans donner lieu de s'en plaindre auprès du gouvernement anglais; tandis que si la couronne était autorisée à suspendre l'exécution de la loi à l'égard d'une nation belligérante quelconque, le gouvernement pouvait être censé avoir envoyé lui-même l'expédition en question.

Lord Palmerston, dans sa réplique, disait que le dernier orateur ayant concédé que la foi nationale était engagée à l'exécution du traité de quadruple alliance, il demandait la permission de rappeler à l'attention de la chambre les circonstances qui avaient accompagné la signature de ce traité. Don Carlos et dom Miguel étaient alors en Portugal. Les prétentions de don Carlos au trône d'Espagne avaient été rejetées par une autorité regardée par toute l'Europe comme suffisante à déterminer la question. L'Angleterre avait ensuite reconnu le droit de l'infante Isabelle à la couronne de l'Espagne. A cette époque le gouvernement espagnol avait l'intention d'envoyer des forces militaires en Portugal, avec le consentement du gouvernement portugais, pour expulser de ce royaume don Carlos, qui s'occupait à organiser une armée pour envahir l'Espagne. Les deux puissances de la Péninsule étant d'accord sur cet objet, il devenait nécessaire de consigner cet accord dans une convention, et il fut jugé expédient que les gouvernements anglais et français donnassent leur adhésion à cet arrangement. Le quadruple traité fut conclu en conséquence, et son objet immédiat, comme il est énoncé dans le préambule, était le rétablissement de la paix partout dans la Péninsule; et le moyen d'atteindre cet objet fut déclaré être l'expulsion des infants don Carlos et dom Miguel du royaume de Portugal. Il était donc évident



que, malgré que le traité était limité dans son opération immédiate au territoire portugais, son but ultérieur était la pacification de toute la Péninsule. Lors du retour de don Carlos en Espagne, on jugea nécessaire de rédiger des articles additionnels au traité pour répondre à ce nouvel incident. D'après le 2e de ces articles, «Sa Majesté le roi du royaume-uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande s'engage à fournir à Sa Majesté Catholique tous les secours d'armes et de munitions de guerre que Sa Majesté Catholique pourra réclamer, et en outre à l'assister avec des forces navales, si cela devient nécessaire.» En commentant cette stipulation, lord Palmerston disait que tous les publicistes étaient d'accord sur le principe, qu'un gouvernement, qui stipulait de cette manière à fournir des armes à un autre, était censé prendre une part active à la lutte dans laquelle ce dernier se trouvait engagé; et la stipulation d'aider la reine d'Espagne avec des forces navales, démontrait encore plus fortement ce même principe. Si donc on objectait à l'ordre du conseil qu'il identifiait le gouvernement anglais avec la cause du gouvernement actuel de l'Espagne, il répondrait que cet effet avait déjà été produit par les articles additionnels du quadruple traité. Quant à ce qu'on avait allégué du danger d'établir un précédent pour justifier l'intervention d'autres puissances, il ferait seulement observer que l'intervention de l'Angleterre était fondée sur un traité destiné à soutenir les droits d'une souveraine reconnue par les autorités compétentes du pays qu'elle gouvernait. Dans le cas d'une guerre civile, provenant d'une succession contestée, ou d'une révolte de longue durée, nul publiciste ne niait le droit des autres puissances de s'allier à une des parties belligérantes suivant leur convenance. Sans doute l'exercice de ce droit doit dépendre des circonstances. Mais le droit était général pour tous les états qui voulaient l'exercer. Un état pouvait soutenir une des parties belligérantes, un autre état pouvait s'adjoindre à la partie opposée, et tous les deux devaient agir

en pleine connaissance des suites possibles de leurs déterminations. Il soutenait donc que la mesure en question n'était établie sur aucun nouveau principe, et qu'elle n'entraînait aucun danger comme précédent. Chaque cas devait être déterminé d'après les considérations de prudence qui lui étaient applicables. Dans le cas actuel, il maintenait seulement que la mesure en question était parfaitement en accord avec l'esprit des engagements que le gouvernement anglais avait contractés, qu'elle n'était fondée sur aucune innovation dans les principes, et qu'elle était justifiée par le droit des gens généralement reconnu[1].

§ 27. Intervention des cinq puissances dans la révolution belge de 1830.

Nous avons déjà expliqué comment les cabinets anglais et français avaient soutenu le droit d'intervenir, comme parties contractantes aux traités de Vienne, dans les affaires du royaume de Pologne et de la ville libre de Cracovie, et que le cabinet anglais, en refusant d'intervenir, même avec ses conseils, dans la question des décrets de la diète germanique de 1832, avait fait ses réserves quant au droit. C'était seulement par des considérations de politique, de prudence, et d'opportunité, que ces deux gouvernements furent déterminés à se désister de l'exercice du droit d'intervention comme étant applicable à ces questions[2].

Les négociations qui ont eu lieu par l'entremise de la conférence de Londres, par suite de la révolution belge de 1830, présentent des exemples frappants de l'application de ce droit pour conserver la paix générale, et concilier, autant que possible, le nouvel ordre de choses avec les stipulations des traités de Paris et de Vienne. Ces négociations ayant apporté des changements notables aux transactions de 1814 et 1815, nous allons en donner une analyse succincte.

[1] Hansard, *Parliamentary history* (Third series), vol. XXVIII, pp. 1133—1163.

[2] Voyez § 13, pp. 122—132, § 14, pp. 157—172.

La conférence fut saisie de cette litige par la proposition, de la part du roi des Pays-Bas, que les cinq grandes puissances de l'Europe nommeraient leurs plénipotentiaires, qui s'assembleraient en congrès, pour opérer une médiation conciliatoire entre les deux grandes divisions du royaume, et pour déclarer un armistice durant lequel les choses resteraient, de part et d'autre, sur le pied actuel, et qui ne finirait que pour être remplacé par les nouveaux arrangements dont on serait convenu dans l'intervalle. Par suite de cette ouverture, les plénipotentiaires des cinq cours s'assemblèrent en conférence à Londres le 4 novembre 1830. Ils prononcèrent, par leur premier protocole, la résolution des puissances qu'ils représentaient, d'arrêter l'effusion du sang par une entière cessation d'hostilités de part et d'autre[1]. A cette fin, les troupes respectives auraient à se retirer derrière la ligne qui séparait, avant l'époque du 3 mai 1814, les possessions des Provinces-Unies de celles qui ont été jointes à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas par les traités de Paris et de Vienne.

L'armistice proposé fut accepté par le roi des Pays-Bas et par le gouvernement provisoire de la Belgique.

Le gouvernement belge, en donnant son adhésion à l'armistice, exprima «son espoir que des sentiments de sympathie bien naturels pour les souffrances de la Belgique, ont déterminé la mission toute philanthropique dont les plénipotentiaires des cinq puissances se trouvent chargés. Plein de cet espoir, le gouvernement provisoire, voulant d'ailleurs concilier l'indépendance du peuple belge avec le respect pour les droits de l'humanité, remercie les cinq puissances de l'initiative qu'elles ont prise pour arrêter l'effusion du sang, par une

[1] Les plénipotentiaires étaient: le prince Esterhazy, le prince de Talleyrand, lord Aberdeen, le baron Bulow, le prince de Lieven et le comte Mastuzewic.

entière cessation des hostilités qui existent entre la Belgique et la Hollande [1]. »

Par le protocole du 20 décembre, la conférence déclara qu'en formant, par les traités de 1814 et 1815, l'union de la Belgique avec la Hollande, les cinq puissances avaient eu pour but de fonder un juste équilibre en Europe, et d'assurer le maintien de la paix générale. Que les événements des quatre derniers mois avaient malheureusement démontré que cet amalgame complet, que les puissances voulaient opérer entre ces deux pays, n'avait pas été obtenu; qu'il serait désormais impossible à effectuer; qu'ainsi, l'objet même de l'union se trouvait détruit, et que dès lors il était devenu indispensable de recourir à d'autres arrangements pour accomplir les intentions à l'exécution desquelles cette union devait servir de moyen. Mais que la séparation de la Belgique d'avec la Hollande ne saurait la libérer de sa part des devoirs européens du royaume des Pays-Bas et des obligations que les traités lui avaient fait contracter envers les autres puissances. La conférence s'occuperait conséquemment de concerter les nouveaux arrangements propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres puissances, et avec la conservation de l'équilibre européen. A cet effet, la conférence, tout en continuant ses négociations avec le plénipotentiaire du roi des Pays-Bas, engageait le gouvernement provisoire de la Belgique à envoyer à Londres des commissaires munis d'instructions et de pleins pouvoirs assez amples, pour être consultés et entendus sur lesdits arrangements, qui cependant ne pourraient affecter en rien les droits que le roi des Pays-Bas et la confédération germanique exerçaient sur le grand-duché de Luxembourg [2].

[1] MARTENS, *Nouveau recueil,* vol. X. Nouvelle série continuée par MURHARD, vol. I, pp. 70, 76, 85.

[2] MARTENS, VI, 124.

Le roi des Pays-Bas protesta contre cette décision, quant à la forme et quant au fond. Pour ce qui regardait la forme, Sa Majesté soutint que, d'après le protocole du congrès d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818, son plénipotentiaire devait avoir été appelé à participer dans des délibérations qui regardaient des affaires spécialement liées aux intérêts de ses états[1]. Quant au fond, Sa Majesté, en admettant que la conférence de Londres s'était réunie sur son désir, nia que cette circonstance attribuât à la conférence le droit de donner à ses protocoles une direction opposée à l'objet pour lequel son assistance avait été demandée, et au lieu de coopérer au rétablissement de l'ordre dans les Pays-Bas, de les faire tendre au démembrement du royaume[2].

Le gouvernement belge refusa de se soumettre à cette décision pour ce qui regardait la Belgique. Il admit que la Belgique indépendante avait sa part des devoirs européens à remplir; mais il nia qu'elle fût obligée par des traités auxquels elle était restée étrangère. Le gouvernement provisoire demanda une garantie immédiate de la liberté de l'Escaut, de la possession de la rive gauche de ce fleuve, de la province de Limbourg en entier, et du grand-duché

[1] Le protocole du congrès d'Aix-la-Chapelle en question, déclara, «que, si pour mieux atteindre le but ci-dessous énoncé (le maintien de la paix générale), les puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres et plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun de leurs propres intérêts, en tout ce qui se rapporte à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque et l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques: et que dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres états de l'Europe, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux des états que lesdites affaires concernaient, et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement, ou par leurs plénipotentiaires.»

[2] MARTENS, *Nouveau recueil* (par MURHARD), vol. I, pp. 143, 144.

de Luxembourg, sauf ses relations avec la confédération germanique [1].

Dans sa réunion du 20 janvier 1831, la conférence arrêta « les bases de séparation entre la Belgique et la Hollande. » Le protocole, daté de ce jour (art. 1 et 2), établit les limites entre les deux pays d'après le *statu quo* de 1790, en laissant à la Hollande tout le territoire qui lui appartenait avant cette époque, et en accordant à la Belgique tout le reste des territoires du royaume des Pays-Bas, excepté le grand-duché de Luxembourg, qui possédé, par un titre différent, par les princes de la maison de Nassau, devait continuer à faire partie de la confédération germanique; et sauf les échanges mutuels à être effectués entre les deux pays par les soins des cinq cours. L'article 3 appliqua les dispositions de l'acte final du congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières, à ceux qui traversent le territoire belge et le territoire hollandais. L'article 5 déclara que la Belgique, dans les limites tracées d'après ces bases, formerait un état perpétuellement neutre; que cette neutralité serait garantie par les cinq puissances, et que la Belgique serait tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres états.

Par le protocole du 27 janvier, la conférence *proposa* aux deux états des arrangements de finances, de commerce et d'autres qu'exigeaient la séparation conformément aux principes généraux posés par elles. Ces arrangements devaient être conciliés à l'amiable entre les deux états, et la conférence offrit la *médiation* des cinq cours à l'effet d'ajuster les dissentiments qui pourraient s'élever à cet égard. Ces dispositions furent réunies aux articles du protocole du 20 janvier, et confondues dans un seul acte sous le titre de « bases destinées à établir l'indépendance et l'existence future de la Belgique. » Le protocole du 27 janvier termina par une

[1] MARTENS, *Nouveau recueil* (par MURHARD), vol. I, p. 142.

déclaration de la part des cinq puissances que, «sans préjuger d'autres questions graves, sans rien décider sur celle de la souveraineté de la Belgique, il leur appartient de déclarer qu'à leurs yeux le souverain de ce pays doit nécessairement répondre aux principes d'existence du pays lui-même, satisfaire par sa position personnelle à la sûreté des états voisins, accepter à cet effet les arrangements consignés au présent protocole, et se trouver à même d'en assurer aux Belges la paisible jouissance [1].»

Le 13 février, le roi des Pays-Bas adhéra pleinement aux bases de séparation résultant des protocoles du 20 et du 27 janvier. Par cette adhésion, il rétractait implicitement sa protestation contre la compétence de la conférence à prononcer la séparation de la Belgique de son royaume [2].

Le 1er février, le congrès belge protesta contre ces mêmes protocoles. Le même jour le comte Sébastiani, ministre des affaires étrangères de la France, écrivit une lettre à M. Bresson, commissaire du gouvernement français à Bruxelles, lui enjoignant de ne pas notifier au gouvernement belge le protocole du 27 janvier. Cette lettré se terminait ainsi: «La conférence de Londres est une *médiation*, et l'intention du gouvernement du roi est qu'elle ne perde jamais ce caractère.»

Dans sa protestation, le congrès belge déclara qu'il n'avait reconnu «la mission de la conférence de Londres que comme toute philanthropique, et n'ayant pour but que d'arrêter l'effusion du sang, sans préjudice à la solution des questions politiques et territoriales; que toutes ces questions sont essentiellement dans le pouvoir du congrès, et qu'à lui seul en appartient la conclusion définitive; que d'ailleurs c'est violer, de la manière la plus manifeste, le principe de non-intervention, principe fondamental de la politique européenne, et

[1] Martens, par Murhard, *Nouveau recueil des traités*. vol. I, pp. 158—170.

[2] Nothomb, *Histoire de la révolution belge*, p. 72.

pour le maintien de laquelle la France et la Grande-Bretagne notamment ont pris l'initiative dans les occasions les plus solennelles.

« Considérant que ce n'est point par un système de conquête et d'agrandissement que le peuple belge comprend dans son territoire le grand-duché de Luxembourg, de Limbourg, et la rive gauche de l'Escaut, mais en vertu du droit de postliminie ou par suite des cessions;

» Qu'en effet le grand-duché de Luxembourg et la majeure partie du Limbourg ont appartenu à l'ancienne Belgique, et se sont spontanément associés à la révolution belge de 1830;

» Qu'en 1795, et postérieurement, la Hollande a fait cession de la rive gauche de l'Escaut, et de ses droits dans le Limbourg, contre des possessions dont elle jouit actuellement;

» Le congrès proteste contre toute délimitation de territoire et toute obligation quelconque qu'on pourrait vouloir prescrire à la Belgique sans le consentement de sa représentation nationale.

» Il proteste, dans ce sens, contre le protocole de la conférence de Londres du 20 janvier 1831, en tant que les puissances pourraient avoir l'intention de l'imposer à la Belgique, et se réfère à son décret du 18 novembre 1830, par lequel il a proclamé l'indépendance de la Belgique, sauf les relations de Luxembourg avec la confédération germanique.

» Il n'abdiquera, dans aucun cas, en faveur des cabinets étrangers, l'exercice de la souveraineté que la nation belge lui a confiée; il ne se soumettra jamais à une décision qui détruirait l'intégrité du territoire, et mutilerait la représentation nationale; il réclamera toujours de la part des puissances étrangères le maintien du principe de non-intervention[1].»

Peu de jours après cette protestation, le duc de Nemours

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, vol. I, pp. 182, 183.



fut élu roi des Belges par le congrès national. Cependant, la conférence de Londres avait déjà, par un protocole resté secret, prononcé l'exclusion des ducs de Nemours et de Leuchtenberg, comme ne remplissant pas les conditions posées par le protocole du 20 janvier. Cette décision fut confirmée par un protocole, daté du 7 février, et qui fut notifié au gouvernement belge après l'élection du duc de Nemours. Le gouvernement français avait, de son côté, déclaré qu'il ne reconnaîtrait pas le duc de Leuchtenberg, dans le cas que le choix du congrès belge tomberait sur ce prince, et le 17 du même mois, le roi des Français refusa la couronne belge pour son fils le duc de Nemours[1].

La conférence exposa dans son dix-neuvième protocole, en date du 19 février, le système qu'elle avait suivi jusqu'alors dans la question hollande-belge. Ce protocole commence en déclarant que les plénipotentiaires des cinq puissances avaient porté toute leur attention sur les interprétations diverses données au protocole du 20 décembre 1830, et aux principaux actes dont il avait été suivi. Leurs délibérations les avaient conduits, disaient-ils, à reconnaître unanimement «qu'ils devaient à la position des cinq cours, comme à la cause de la paix générale, qui était leur propre cause et celle de la civilisation européenne, de rappeler le grand principe du droit public, dont les actes de la conférence de Londres n'ont fait qu'offrir une application salutaire et constante.

»D'après ce principe d'un ordre supérieur, les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples. Pour juger de l'application que les cinq cours ont faite de ce même principe, pour apprécier les déterminations qu'elles ont prises relativement à la Belgique, il suffit de se reporter à l'année 1814.

[1] Martens, par Murhard, *Recueil*, vol. I, p. 195.

»A cette époque les provinces belges étaient occupées militairement par l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie; et les droits que ces puissances exerçaient sur elles furent complétés par la renonciation de la France à la possession de ces mêmes provinces. Mais la renonciation de la France n'eut pas lieu au profit des puissances occupantes. Elle tint à une pensée d'un ordre plus élevé. Les puissances et la France elle-même, également désintéressées alors, comme aujourd'hui, dans leurs vues sur la Belgique, en gardèrent la disposition et non la souveraineté, dans la seule intention de faire concourir les provinces belges à l'établissement d'un juste équilibre en Europe, et au maintien de la paix générale. Ce fut cette intention qui présida à leurs stipulations ultérieures; ce fut elle qui porta les puissances à assurer dès lors aux Belges le double bienfait d'institutions libres et d'un commerce fécond pour eux en richesses et en développement d'industrie.

»L'union de la Belgique avec la Hollande se brisa. Des communications officielles ne tardèrent pas à convaincre les cinq cours que les moyens primitivement destinés à la maintenir ne pourraient plus ni la rétablir pour le moment, ni la conserver par la suite; et que désormais, au lieu de confondre les affections et le bonheur de deux peuples, elle ne mettrait en présence que des passions et des haines, elle ne ferait jaillir de leur choc que la guerre avec tous ses désordres. Il n'appartenait pas aux puissances de juger les causes qui venaient de rompre les liens qu'elles avaient formés. Mais quand elles voyaient ces liens rompus, il leur appartenait d'atteindre encore l'objet qu'elles s'étaient proposé en les formant. Il leur appartenait d'assurer, à la faveur de combinaisons nouvelles, cette tranquillité de l'Europe, dont l'union de la Belgique avec la Hollande avait constitué une des bases. Les puissances y étaient impérieusement appelées. Elles avaient le droit, et les événements leur imposaient le devoir



d'empêcher que les provinces belges, devenues indépendantes, ne portassent atteinte à la sécurité générale et à l'équilibre européen.

»Un tel devoir rendait inutile tout concours étranger. Pour agir ensemble, les puissances n'avaient qu'à considérer les traités, qu'à mesurer l'étendue du danger que leur inaction ou leur désaccord aurait fait naître. Les démarches des cinq cours à l'effet d'amener la cessation de la lutte entre la Hollande et la Belgique, et leur ferme résolution de mettre fin à toute mesure qui, de part ou d'autre, aurait eu un caractère hostile, furent les premières conséquences de l'identité de leurs opinions sur la valeur et les principes des transactions solennelles qui les lient.

»L'effusion du sang s'arrêta; la Hollande, la Belgique, et même les états voisins, leur sont également redevables de ce bienfait.

»La seconde application des mêmes principes a eu lieu dans le protocole du 20 décembre 1830.

»A l'exposé des motifs qui déterminent les cinq cours, cet acte associa la réserve des devoirs dont la Belgique resterait chargée envers l'Europe, tout en voyant s'accomplir ses vœux de séparation et d'indépendance.

»Chaque nation a ses droits particuliers; mais l'Europe aussi a son droit: c'est l'ordre social qui le lui a donné.

»Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur; elle devait donc les respecter, et ne pouvait pas les enfreindre. En les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des états européens; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les puissances seules pouvaient prévenir ce malheur, et puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient; elles devaient faire prévaloir la salutaire maxime, que les événements qui font naître en Europe un état nouveau, ne lui donnent plus le droit d'altérer le système

général dans lequel il entre; que les changements survenus dans la condition d'un état ancien ne l'autorise pas à se croire délié de ses engagements antérieurs. Maxime de tous les peuples civilisés; maxime qui se rattache au principe même d'après lequel les états survivent à leurs gouvernements, et les obligations imprescriptibles des traités, à ceux qui les contractent; maxime enfin qu'on n'oublierait pas, sans faire rètrograder la civilisation, dont la morale et la foi publique sont heureusement et les premières conséquences et les premières garanties.

»Le protocole du 20 décembre fut l'expression de ces vérités. Il statua que la conférence s'occuperait de discuter et de concerter les nouveaux arrangements, les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres états, et avec la conservation de l'équilibre européen.

»Les puissances venaient d'indiquer ainsi le but auquel elles devaient marcher. Elles y marchèrent, fortes de la pureté de leurs intentions et de leur impartialité. Tandis que d'un côté, elles repoussaient des prétentions qui seront toujours inadmissibles, de l'autre elles pesaient avec le soin le plus scrupuleux toutes les opinions qui étaient mutuellement émises, tous les titres qui étaient réciproquement invoqués.

»De cette discussion approfondie des diverses communications faites par les plénipotentiaires de Sa Majesté le roi des Pays-Bas, et par les commissaires belges, résulta le protocole définitif du 20 janvier 1831.

»Il était à prévoir que la première ardeur d'une indépendance naissante tendrait à franchir les justes bornes des traités et des obligations qui en dérivent. Les cinq cours ne pouvaient néanmoins admettre en faveur des Belges le droit de faire des conquêtes sur la Hollande ni sur d'autres états. Mais obligées de résoudre des questions de territoire essentiellement en rapport avec leurs propres conventions et leurs pro-

pres intérêts, les cinq cours ne consacrèrent, à l'égard de la Belgique, que les maximes dont elles s'étaient fait à elles-mêmes une loi rigoureuse. Assurément elles ne sortaient ni des bornes de la justice et de l'équité, ni des règles d'une saine politique, lorsqu'en adoptant impartialement les limites qui séparaient la Belgique de la Hollande avant leur réunion, elles ne refusaient aux Belges que le pouvoir d'envahir: ce pouvoir, elles l'ont rejeté, parce qu'elles le considèrent comme subversif de la paix et de l'ordre social.

»Les puissances avaient encore à délibérer sur d'autres questions qui se rattachaient à leurs traités, et qui ne pouvaient par conséquent être soumises à des décisions nouvelles, sans leur concours direct.

»D'après le protocole du 20 décembre 1830, les instructions et les pleins pouvoirs demandés pour les commissaires belges qni seraient envoyés à Londres, devaient embrasser tous les objets de la négociation. Cependant les commissaires arrivèrent sans autorité suffisante, et sur plusieurs points importants, sans informations; et les circonstances n'admettaient point de retard.

»Les puissances, par le protocole du 27 janvier 1831, ne firent néanmoins, d'une part, qu'énumérer les charges inhérentes soit au territoire belge, soit au territoire hollandais, et se bornèrent à *proposer*, de l'autre, des arrangements fondés sur une réciprocité de concessions, sur les moyens de conserver à la Belgique les marchés qui ont le plus contribué à sa richesse, et sur la notoriété même des budgets publics du royaume des Pays-Bas.

»Dans ces arrangements la médiation des puissances sera toujours requise; car sans elle, ni les parties intéressées ne parviendraient à s'entendre, ni les stipulations auxquelles les cinq cours ont pris, en 1814 et 1815, une part immédiate, ne pourraient se modifier.

L'adhésion de Sa Majesté le roi des Pays-Bas aux proto-

coles du 20 et du 27 janvier 1831, a répondu aux soins de la conférence de Londres. Le nouveau mode d'existence de la Belgique et sa neutralité reçurent ainsi une sanction dont ils ne pouvaient se passer. Il ne restait plus à la conférence que d'arrêter les résolutions relatives à la protestation faite en Belgique contre le premier de ces protocoles, d'autant plus important qu'il est fondamental.

»Cette protestation invoque d'abord un droit de postliminie, qui n'appartient qu'aux états indépendants, et qui ne saurait par conséquent appartenir à la Belgique, puisqu'elle n'a jamais été comptée au nombre de ces états. Cette même protestation mentionne en outre des cessions faites à une puissance tierce, et non à la Belgique, qui ne les a pas obtenues, et qui ne peut s'en prévaloir.

»La nullité de semblables prétentions est évidente. Loin de porter atteinte au territoire des anciennes provinces belges, les puissances n'ont fait que déclarer et maintenir l'intégrité des états qui les avoisinent. Loin de resserrer les limites de ces provinces, elles y ont compris la principauté de Liège, qui n'en faisait point partie autrefois.

»Du reste, tout ce que la Belgique pouvait désirer, elle l'a obtenu: séparation d'avec la Hollande, indépendance, sûreté extérieure, garantie de son territoire et de sa neutralité, libre navigation des fleuves qui lui servent de débouchés, et paisible jouissance de ses libertés nationales.

»Tels sont les arrangements auxquels les protestations dont il s'agit opposent le dessein publiquement avoué de ne respecter ni les possessions ni les droits des états limitrophes.»

Le protocole se termine en déclarant:

1° Que les arrangements arrêtés par le protocole du 20 janvier 1831, sont des arrangements fondamentaux et irrévocables;

2° Que l'indépendance de la Belgique ne serait reconnue

par les cinq puissances qu'aux conditions et dans les limites qui résultent desdits arrangements;

3° Que le principe de la neutralité et de l'inviolabilité du territoire belge, dans les limites tracées par le protocole du 20 janvier, restent en vigueur et obligatoire pour les cinq puissances;

4° Que les cinq puissances reconnaissent le plein droit de déclarer que le souverain de la Belgique doit répondre par sa position personnelle au principe d'existence de la Belgique même, satisfaire à la sûreté des autres états, accepter sans aucune restriction tous les arrangements fondamentaux renfermés dans le protocole du 20 janvier, et être à même d'en assurer aux Belges la paisible jouissance;

5° Que ces premières conditions remplies, les cinq puissances continueront à employer leurs bons offices pour amener l'adoption réciproque et la mise à exécution des autres arrangements rendus nécessaires par la séparation de la Belgique d'avec la Hollande;

6° Que les cinq puissances reconnaissent le droit, en vertu duquel les autres états prendraient telles mesures qu'ils jugeraient nécessaires, pour faire respecter ou pour rétablir leur autorité légitime dans tous les pays à eux appartenants sur lesquels la protestation mentionnée plus haut élève des prétentions, et qui sont situés hors du territoire belge déclaré neutre.

7° Que le roi des Pays-Bas ayant adhéré, sans restriction, aux arrangements relatifs à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, toute entreprise des autorités belges sur le territoire que le protocole du 20 janvier a déclaré hollandais, serait envisagée comme un renouvellement de la lutte à laquelle les cinq puissances ont résolu de mettre un terme[1].

[1] MARTENS, par MURHARD, *Recueil*, vol. I, p. 197.

La France, pour faire échouer une candidature à la couronne belge hostile à sa nouvelle dynastie, s'était concilié le congrès belge, en refusant d'adhérer au protocole du 27 janvier. En suivant cette ligne, elle se sépara momentanément des autres grandes puissances représentées à la conférence. Le comte Sébastiani adressa, le 1er mars 1831, au prince de Talleyrand, ambassadeur de France en Angleterre, et qui avait signé le protocole du 19 février, une dépêche contenant des explications qu'il était chargé, par le gouvernement français, de communiquer officiellement à la conférence de Londres.

Dans cette communication il était énoncé, que le gouvernement français ne saurait admettre le protocole du 19 février, sans repousser certaines conséquences qui pourraient être déduites des principes qu'il renfermait. « Le gouvernement français, y était-il dit, ne se propose point de discuter les principes de droit public et de droit des gens qui sont exposés dans le protocole du 19 février. Au nombre de ces principes, il en est qui ont obtenu le juste assentiment des nations civilisées, sur lesquelles repose l'ordre régulier et pacifique de l'Europe, et que la France se plaît à reconnaître dans toute leur étendue. Mais il en est d'autres qui sont susceptibles d'être contestés, et dont il serait trop facile d'abuser. Sans entrer dans une controverse inutile au but qu'il veut atteindre, le gouvernement français se borne à protester contre tout principe qui consacrerait un droit d'intervention armée dans les affaires intérieures des différents états de l'Europe. »

Après avoir fait cette réserve, la communication continua, en approuvant comme juste la règle d'après laquelle la conférence avait distribué entre la Belgique et la Hollande le territoire du royaume des Pays-Bas. Elle reconnaissait que le grand-duché de Luxembourg, sous la souveraineté de la maison de Nassau, devait rester compris dans la confédération

germanique. Mais le gouvernement français proposait de rendre la délimitation de la Hollande, de la Belgique et du grand-duché de Luxembourg plus précise par des explications ultérieures[1].

Les plénipotentiaires des quatre autres cours répondirent à cette communication, en accueillant l'adhésion que le gouvernement français avait donnée aux bases générales indiquées par le protocole en question, comme un heureux présage du succès de leurs efforts, et cela d'autant plus qu'ils étaient persuadés que les doutes que le gouvernement français semblait élever sur quelques-unes des conséquences du protocole, pourraient être dissipés sans difficulté.

«Les observations du gouvernement français, disaient-ils, portent en premier lieu sur les principes énoncés dans le protocole du 19 février, dont il admet plusieurs sous réserve, en regardant d'autres comme susceptibles d'être contestés, et dont il serait facile d'abuser, et il proteste contre tout principe qui consacrerait un droit d'intervention armée dans les affaires intérieures des états de l'Europe. Si les passages du protocole auxquels les observations du gouvernement français se rapportent avaient été indiqués, les plénipotentiaires des quatre cours ne doutent point qu'il ne leur eût été facile de prouver que le sens de ces passages n'a pas été bien saisi. Aucun des protocoles de la conférence ne donne lieu à l'application d'une intervention armée dans les affaires intérieures de la Belgique, pas même dans le cas d'une guerre civile, cas que le gouvernement français semblait cependant envisager comme une circonstance qui l'autoriserait à une intervention armée de sa part dans les affaires intérieures de ce pays, et cette intervention, il a également manifesté vouloir l'exercer dans le cas de l'élection du duc de Leuchtenberg.

»La conférence a déterminé dans le protocole du 20 jan-

[1] MARTENS, par MURHARD, *Recueil*, vol. I, p. 226.

vier, quelles devront être les limites de la Hollande et de la Belgique après leur séparation, en déclarant que la Hollande devait reprendre ses anciennes possessions dans toute l'étendue qu'elles avaient eue avant son union avec la Belgique. Le protocole en question devait donc naturellement renfermer la détermination des puissances de maintenir l'intégrité de ces territoires contre toute agression de la part de la Belgique.

»D'un autre côté, nul état ne peut s'arroger le droit de fixer ses limites à lui seul, de comprendre dans ces prétendues limites le territoire de ses voisins, et de soutenir que quiconque voudrait l'empêcher de faire de pareils empiètements, intervient dans ses affaires intérieures[1].»

Le prince Léopold de Saxe-Cobourg fut élu roi des Belges le 4 juin. Ce prince accepta la couronne sous la condition que les dix-huit articles proposés par un nouveau protocole de la conférence du 26 juin seraient adoptés par la Belgique. Cette condition étant remplie, le prince Léopold fut inauguré comme roi des Belges, le 21 juillet.

Le protocole du 26 juin modifia les bases de séparation du 27 janvier, sous plusieurs rapports, en faveur de la Belgique, et réserva la question concernant le grand-duché de Luxembourg pour une négociation ultérieure entre le roi des Pays-Bas et le nouveau souverain de la Belgique. Le roi des Pays-Bas rejeta ce protocole, et recommença les hostilités en attaquant le territoire belge. Cette attaque donna lieu à l'intervention armée de la France, suivi d'une nouvelle suspension d'armes et de nouvelles négociations.

Traité de 1831 pour la séparation de la Hollande et de la Belgique.

De ces nouvelles négociations est résulté le traité de vingt-quatre articles entre les cinq puissances et la Belgique, signé le 15 novembre 1831, et ratifié depuis. Le roi des Pays-Bas ayant protesté d'abord contre cet arrangement, l'Angleterre et la France se sont réunies pour le contraindre par la force

[1] MARTENS, par MURHARD, *Recueil*, vol. I, pp. 229, 230.

d'évacuer le territoire belge. Les trois autres grandes puissances ayant refusé de prendre part à des mesures coërcitives, un embargo fut mis sur les vaisseaux hollandais dans les ports de l'Angleterre et de la France; les ports de la Hollande furent bloqués par les flottes combinées; l'armée française entra de nouveau en Belgique au mois de novembre 1832, et mit le siége devant la citadelle d'Anvers. Cette forteresse ayant été prise et livrée aux troupes belges, l'armée française évacua de nouveau la Belgique.

Les deux parties sont restées en possession des autres places et territoires occupés provisoirement par elles. Le 14 mars 1838, le roi des Pays-Bas a enfin consenti à accepter les conditions du traité du 15 novembre 1831. Des négociations furent entamées, qui se terminèrent le 19 avril 1839, par la signature d'un nouveau traité entre la Belgique et la Hollande, confirmé par le traité de la même date entre ces deux états et les cinq puissances.

D'après ces deux traités (art. 1, 2, 3, 4), les territoires du royaume des Pays-Bas furent distribués entre la Belgique et la Hollande sur le pied du *statu quo* de 1790, avec des échanges mutuels des enclaves, à l'exception de certains districts assignés au roi des Pays-Bas dans la province de Limbourg, soit en sa qualité de grand-duc de Luxembourg, soit pour être réunis à la Hollande, comme une indemnité pour la cession à la Belgique d'une partie du grand-duché de Luxembourg avec le consentement de la confédération germanique.

Par l'article 7, la Belgique doit former « un état indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers les autres états. »

Par l'article 9, les dispositions du congrès de Vienne relatives à la libre navigation des grandes rivières des articles 108—117 inclusivement, « seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais. » En ce qui concerne

spécialement la navigation de l'Escaut, il était convenu que le gouvernement hollandais serait autorisé à lever un droit de navigation sur ce fleuve d'un florin et demi par tonneau, et que le pilotage, le balisage et la conservation des *passes*, etc., seraient soumis à une surveillance commune. Il était également convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin pour arriver d'Anvers au Rhin, et *vice versa*, resterait réciproquement libre, et qu'elle ne serait assujettie qu'à des péages modérés et uniformes. Le commerce de la Meuse était également déclaré libre aux deux parties, sujet aux règlements établis par la convention signée à Mayence le 31 mars 1831, relativement à la libre navigation du Rhin, jusqu'à ce qu'un règlement spécial serait adopté entre la Belgique et la Hollande. Les articles 10, 11 et 12 contiennent des stipulations relatives à l'usage libre et commun des canaux qui traversent à la fois les deux pays, et aux communications commerciales de la Belgique avec l'Allemagne par la ville de Maestricht et par celle de Sittard.

Par l'article 15, «le port d'Anvers, conformément à l'article quinze du traité de Paris du 30 mai 1814, continuera d'être uniquement un port de commerce.»

Les autres stipulations regardaient la dette commune des deux pays.

Pour compléter cette notice sur les changements apportés aux transactions de 1814—1815, par suite de la révolution belge de 1830, il faut remarquer qu'à l'époque où le gouvernement français s'était déterminé à adhérer aux « bases de séparation » du 27 janvier 1831, les plénipotentiaires des quatre autres puissances s'étaient réunis en conférence et avaient rédigé un protocole, en date du 17 avril 1831, relatif aux forteresses construites depuis 1815, aux frais des quatre cours d'Angleterre, d'Autriche, de Prusse et de Russie, dans le royaume des Pays-Bas, comme barrière défensive contre la France. Dans ce protocole, il était déclaré, « qu'après avoir

mûrement examiné la question, les quatre cours étaient unanimement d'opinion que la situation nouvelle dans laquelle la Belgique serait placée, et sa neutralité reconnue et garantie par la France, devaient changer le système de défense militaire adopté pour le royaume des Pays-Bas; que les forteresses dont il s'agit seraient trop nombreuses pour qu'il ne fût pas difficile aux Belges de fournir à leur entretien et à leur défense; que d'ailleurs l'inviolabilité unanimement admise du territoire belge offrait une sûreté qui n'existait pas auparavant; qu'enfin une partie des forteresses construites dans des circonstances différentes pourraient désormais être rasées.»

D'après ces considérants, les plénipotentiaires ont arrêté: «qu'à l'époque où il existerait en Belgique un gouvernement reconnu par les puissances qui prennent part aux conférences de Londres, il serait entamé entre les quatre cours et ce gouvernement une négociation à l'effet de déterminer celles desdites forteresses qui devraient être démolies[1].»

Une convention fut en conséquence signée entre les quatre cours et le roi des Belges, le 14 décembre 1831, par laquelle il fut stipulé que tous les travaux de fortification de Menin, Ath, Mons, Philippeville et Marienbourg, seraient détruits dans les délais fixés par le traité, et que la démolition totale devrait être terminée le 31 décembre 1833. Les autres forteresses de la Belgique seraient conservées, et le roi des Belges s'engagerait à les entretenir constamment en bon état[2].

Ainsi se termina cette longue et épineuse négociation, qui a pris tantôt le caractère de médiation, tantôt celui d'arbitrage forcé ou d'intervention armée, suivant les événements divers de la lutte. Elle a enfin fini par une transaction entre les deux principes qui ont été si longtemps en présence, et qui ont menacé l'ordre établi de l'Europe et la paix générale. Ni l'un ni l'autre de ces principes n'a remporté la victoire. La révo-

[1] MARTENS, *Recueil*, vol. X, p. 243.
[2] IBID, *Ibid.*, vol. XI, p. 410.

lution belge a été reconnue comme un fait accompli, mais ses conséquences ont été renfermées dans les bornes les plus restreintes, en lui refusant les attributs du droit de conquête et de postliminie, et en privant la Belgique d'une grande partie de la province de Luxembourg, de la rive gauche de l'Escaut, et de la rive droite de la Meuse. Les cinq grandes puissances, représentant l'Europe, ont consenti à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, et elles ont admis la Belgique au nombre des états indépendants sous des conditions qu'elle a acceptées et qui sont devenues les bases de son droit public.

§ 28. Relations de l'empire Ottoman avec les autres puissances de l'Europe.

Le droit des gens européen est surtout fondé sur cette communauté d'origine, de mœurs, d'institutions et de religion, qui distingue les nations chrétiennes d'avec le monde mahométan. Pour ce qui regarde les relations des puissances chrétiennes avec les puissances mahométanes, les premières se sont souvent contentées d'emprunter aux mahométans leur droit, ou bien de modifier, en le leur appliquant, le droit international de la chrétienté. Ainsi, pour la rançon des prisonniers, les droits des ambassadeurs, et pour d'autres cas semblables, les nations mahométanes n'ont point encore adopté les usages consacrés par les chrétiens, tandis que pour d'autres cas ils adoptent, d'une manière imparfaite, il est vrai, les règles qui gouvernent les rapports des différentes nations chrétiennes entre elles. L'empire ottoman en Europe, en Asie et en Afrique, est composé d'une grande variété de populations, débris d'un monde ancien. Ces éléments si divers n'ont jamais été complètement confondus en un seul. Les distinctions de race et de religion existent encore. Le Turc, l'Arabe, le Grec, le Slave, l'Arménien, le mahométan, le chrétien orthodoxe et grec, le Druse, habitent la même ville ou la même province, sans se réunir comme un seul peuple. La Barbarie et les états de Valachie et de Moldavie, de tout temps; l'Égypte, sous la domination des Mamelouks, et plus tard sous celle de Mehemet-Ali; et la Servie, depuis la paix de Bucharest, doivent plutôt

être regardés comme des états vassaux que comme des provinces soumises[1].

Les arrangements territoriaux faits par le congrès de Vienne ne regardent que les pays chrétiens de l'Europe. L'empire ottoman n'avait pas de représentant au congrès, et n'était pas compris dans le système de droit public qui y fut établi. Et pourtant, depuis le moment où le croissant mahométan a cessé d'être un objet de terreur pour l'Europe entière, la conservation et l'indépendance de cet empire ont été regardées comme nécessaires pour le maintien de l'équilibre européen. Nous avons vu[2] que la paix de Szistowe, en 1791, entre l'Autriche et la Porte, et celle de Jassy, en 1792, entre la Russie et la Porte, furent conclues grâce à la médiation de la triple alliance, composée de l'Angleterre, de la Prusse et de la Hollande. Lors de l'invasion de l'Égypte par les armées de la république française, en 1798, un traité d'alliance défensive fut conclu entre la Russie et la Porte, pour confirmer celui de Jassy, et pour assurer l'intégrité des deux empires. En 1799, l'Angleterre accéda à ce traité; mais le traité ayant expiré en 1806, la Porte, qui était alors réconciliée avec la France, refusa de le renouveler avec l'Angleterre; et quoique, pour la forme, il fût renouvelé avec la Russie, il n'en exista pas moins des causes d'irritation entre les deux gouvernements, qui se terminèrent par la guerre ouverte de 1807. Par la paix de Tilsit, entre la France et la Russie, cette dernière puissance cessa d'être l'allié de la Grande-Bretagne, et il fut stipulé que les troupes russes et turques évacueraient les principautés de Valachie et de Moldavie, et qu'un armistice serait conclu jusqu'à ce

[1] «Nature has said it, tbe Turk cannot govern Egypt and Arabia and Curdistan as he governs Thrace; nor has he the same dominion in Crimea which he has at Brusa and Smyrna. Despotism itself is obliged to truckle an huckster. The Sultan gets such obedience as he can. He governs with a loose rein that he may govern ad all.» (BURKE's *Speech on conciliation with America.*)

[2] *Vide supra*, troisième période, §§ 10 et 11.

qu'une paix définitive fut faite entre les deux puissances. Les hostilités qui avaient eu lieu entre l'Angleterre et la sublime Porte furent terminées par un traité de paix signé à Constantinople le 5 janvier 1809, traité par lequel les traités précédents entre les deux puissances furent renouvelés. En 1809 les hostilités recommencèrent entre la Russie et la Turquie; elles ne furent définitivement terminées qu'en 1812, par le traité de cette année. D'après l'article 4 de ce traité, la frontière de l'empire russe du côté de la Turquie d'Europe fut étendue jusqu'à son confluent avec le Danube, et de là, le long de la rive gauche de ce fleuve jusqu'à son embouchure à Kilia sur la mer Noire. La Porte céda ainsi à la Russie un tiers de la Moldavie, ainsi que les forteresses de Choczim et de Bender, et la Bessarabie tout entière, avec Ismael et Kilia, D'après ce même article, la navigation du Danube devait être libre aux deux nations. Les îles situées sur ce fleuve devaient demeurer inhabitées, mais les deux nations devaient avoir le droit d'y établir des pêcheries ou d'y couper du bois.

Les stipulations des traités précédents au sujet des priviléges nationaux de la Moldavie et de la Valachie furent maintenues.

Le traité de Bucharest contenait aussi des stipulations relatives aux Serviens révoltés qui avaient été les alliés de la Russie pendant la guerre. Pour bien comprendre ces stipulations, il faut se rappeler que le pays appelé Servie contient tout au plus un million d'habitants, tandis que toute la race serbe se compose d'au moins cinq millions d'hommes qui occupent un tiers du territoire de la Turquie d'Europe et tout le midi de la Hongrie. En Turquie, ils sont disséminés dans la Servie proprement dite, en Bosnie, en Hertegovitie, et dans des parties de l'Albanie et de la Macédoine. Dans l'empire d'Autriche, ils habitent la Dalmatie, la Sclavonie, la Croatie, une partie de l'Istrie, le Banat de Temeswar, la Syrmie et les rives du Danube depuis la Batscha jusqu'aux environs de

Bude. Pendant le moyen âge cette race belliqueuse devint assez puissante pour justifier l'orgueil de ses chefs qui prenaient le titre d'empereur d'Orient, et il fallut une coalition puissante de toutes les nations voisines pour la soumettre. Les portions de territoire possédées par les Serviens furent finalement partagées entre l'Autriche et l'empire ottoman. A la paix de Passarowitz, en 1718, les Turcs furent forcés, par suite des brillants succès du prince Eugène, de céder le nord de la Servie, avec Belgrade, à l'Autriche. Mais par la paix de Belgrade, en 1739, ce territoire fut de nouveau réuni à l'empire ottoman. En 1801, lesServiens se révoltèrent contre l'oppression des Turcs, sous la conduite de George Petrowitsch, appelé Czerny George, un de leurs chefs nationaux. Les révoltés furent, d'abord secrètement et plus tard ouvertement, soutenus par les Russes. L'insurrection continua avec des succès variés jusqu'en 1809, lorsque les Serviens firent cause commune avec les Russes, dans la guerre que ces derniers eurent à soutenir contre les Turcs. Ils furent compris dans le traité de paix signé en 1812 à Bucharest.

Par l'article 8 de ce traité, il fut convenu que la sublime Porte accorderait aux Serviens une amnistie générale; que les forteresses construites par eux dans la dernière guerre seraient démolies, et que celles qui existaient préalablement rentreraient sous la domination de la Porte et recevraient telle garnison qu'il lui paraîtrait convenable. Mais pour empêcher l'oppression des Serviens par ces garnisons, il fut convenu qu'ils jouiraient des mêmes avantages dont jouissaient les sujets grecs de la Porte dans l'Archipel; qu'il ne leur serait imposé que des contributions peu onéreuses, et que les affaires intérieures du pays seraient confiées à des habitants mêmes du pays, qui seuls auraient le droit de prélever les impôts.

Une nouvelle insurrection éclata en Servie en 1813, par suite de nouvelles vexations auxquelles les habitants avaient été en butte de la part des Turcs; mais il n'était plus dans les

desseins de la Russie de protéger cette insurrection; elle fut donc bientôt calmée, et la population chrétienne fut de nouveau soumise aux plus cruels traitements. Cc fut en vain qu'elle s'adressa au congrès de Vienne pour le supplier d'intervenir en sa faveur. En 1817, Czerny George périt dans une nouvelle tentative pour délivrer sa patrie. Milosh Obrenowitsch lui succéda comme *oberknèze,* ou prince; on fit une constitution pour garantir les priviléges du peuple.

Telle était la situation de la Servie lorsqu'en 1821 éclata la révolution grecque, sous la conduite d'Ypsilanti, en Valachie, dans la Morée et dans les îles de l'Archipel. Cette circonstance donna lieu à de nouvelles disputes entre le gouvernement de la Russie et celui de la Porte. La Valachie et la Moldavie furent de nouveau occupées par les troupes turques. Les puissances alliées de l'Europe refusèrent d'abord d'intervenir dans les affaires de la Grèce, mais bientôt ces affaires devinrent tellement entremêlées avec les relations de la Russie et de la Porte, et l'opinion publique se prononça si fortement en faveur des Grecs, qu'il fut impossible de s'abstenir plus longtemps d'intervenir. L'Angleterre donna la première l'exemple, en reconnaissant au gouvernement grec, comme puissance belligérante, les droits de la guerre par rapport à la visite maritime et au blocus. Sous le ministère de M. Canning, le duc de Wellington fut envoyé à Saint-Pétersbourg pour traiter avec le gouvernement russe des affaires de la Grèce. Le résultat de cette négociation fut la signature du protocole du 4 avril 1826, par lequel on proposa que la Grèce fût déclarée *suzeraine* de la Porte, et qu'elle lui payât un tribut annuel. La France adhéra à ce protocole, après y avoir fait faire quelques modifications, mais l'Autriche et la Prusse refusèrent de prendre part à cette transaction.

Le 7 octobre de la même année, une convention fut conclue à Ackerman entre la Russie et la Porte; cette convention rétablit l'ancien ordre de choses dans la Valachie et la Mol-

davie, et fit des stipulations particulières au sujet de la nomination et de la destitution de l'hospodar, qui ne devaient avoir lieu qu'avec le double consentement de la Porte et de la Russie. Les priviléges accordés aux Serviens, par l'article 8 du traité de Bucharest, furent aussi confirmés par cette convention, et la Porte promit de publier un firman qui accorderait le libre exercice de la religion, l'indépendance du gouvernement intérieur, l'établissement d'hôpitaux, d'écoles, d'imprimeries, et qui défendrait aux Mahométans, à l'exception des garnisons des forteresses, de s'établir en Servie [1].

§ 29. Intervention de la France, de l'Angleterre et de la Russie dans les affaires de la Grèce.

Les disputes entre la Russie et la Porte furent ainsi terminées. L'opinion publique demanda alors avec tant d'instances l'intervention dans les affaires de la Grèce des trois grandes puissances qui avaient signé le protocole du 4 avril 1826, qu'il fut impossible d'y résister plus longtemps. Dans un âge moins civilisé, les nations chrétiennes, excitées par une sympathie généreuse et enthousiaste, se jetèrent dans les plaines de l'Asie pour recouvrer le saint sépulcre qui se trouvait alors entre les mains des infidèles. N'était-il pas naturel alors qu'elles intervinssent pour délivrer un peuple entier, non pas seulement de la persécution religieuse, mais aussi de la chance d'être arrachés à leur pays natal ou bien d'être exterminés par leur cruels oppresseurs? Les droits de l'humanité, outragés depuis plus de six ans par cette guerre impie contre une nation chrétienne, aux aïeux de laquelle l'Europe entière devait ses lumières et sa civilisation, seraient vengés par cette intervention. Sir J. Mackintosh a dit : «Tous les droits qu'une nation peut défendre pour elle-même, elle peut aussi les soutenir pour une autre nation, si elle est appelée à intervenir.» Ceci s'appliquait parfaitement dans ce cas, et quand même les grandes puissances n'interviendraient pas par sympathie et par reconnaissance pour les Grecs, elles devaient encore intervenir pour se préserver elles-mêmes.

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, tom. X, p. 1053.

Dans le préambule du traité conclu à Londres, le 6 juillet 1827, entre l'Angleterre, la France et la Russie, pour la pacification de la Grèce, il est dit que les parties contractantes étaient pénétrées de la nécessité de mettre un terme à une lutte si sanglante, qui en livrant la Grèce et les îles de l'Archipel à tous les maux de l'anarchie, entravait aussi journellement le commerce de l'Europe, et donnait lieu à une foule de pirateries qui exposaient les parties contractantes à des pertes considérables. Il y était dit aussi que la Grèce ayant demandé l'intervention des trois puissances, et que ces puissances voulant faire cesser un état de choses si cruel, elles avaient résolu de faire un traité solennel pour rétablir la paix entre la Grèce et la Porte, au moyen d'un arrangement que réclamait non-seulement l'humanité, mais aussi l'intérêt des puissances de l'Europe.

Par le 1er article du traité, il fut conveuu que les trois puissances contractantes offriraient leur médiation à la Porte, par voie de leurs ambassadeurs à Constantinople; et qu'en même temps elles proposeraient un armistice aux deux ennemis.

Le second article stipulait les termes de l'arrangement à faire au sujet de la situation politique et civile de la Grèce, par suite de ce qui avait été convenu préalablement entre l'Angleterre et la Russie.

Par l'article 3 du traité, il fut convenu que les détails de l'arrangement, et l'étendue à donner au nouveau territoire, seraient stipulés par une négociation séparée entre les deux parties contractantes et les deux parties hostiles.

A ce traité public fut ajouté un article secret, qui stipulait que les hautes parties contractantes prendraient immédiatement des mesures pour établir des relations commerciales avec la Grèce, en lui envoyant des agents consulaires et en en recevant chez elles; qu'en outre, si dans le délai d'un mois la Porte n'acceptait pas l'armistice proposé, ou si les Grecs refusaient de l'exécuter, les hautes parties contractantes dé-

clareraient à celle des deux puissances qui recommencerait les hostilités, qu'elles étaient décidées à employer tous les moyens que la prudence leur suggérerait pour empêcher tout renouvellement d'hostilités. Enfin cet article secret se terminait en déclarant, que si cette mesure ne suffisait pas pour engager la Porte à adopter les propositions faites par les puissances, ou si d'un autre côté les Grecs renonçaient aux conditions stipulées en leur faveur, les parties contractantes n'en continueraient pas moins l'œuvre de pacification commencée par elles; et que par suite, elles autoriseraient leurs représentants à Londres à discuter et à déterminer les mesures ultérieures qu'on trouverait nécessaires.

Les Grecs acceptèrent la médiation proposée, mais la Porte la rejeta, et des instructions furent données aux commandants des forces navales des alliés pour faire cesser les hostilités. Ceci fut effectué par la bataille de Navarin; les troupes Françaises occupèrent la Morée, et l'indépendance de la Grèce fut finalement reconnue, grâce à la médiation des trois puissances contractantes [1].

§ 30. Traité d'Andrinople entre la Russie et la Porte, 1829.

Cependant, la guerre avait éclaté entre la Russie et la Porte, à l'occasion du refus de cette dernière d'exécuter la convention d'Ackerman, et d'autres différents entre les deux empires. Cette guerre fut terminée par le traité d'Andrinople, signé en 1829.

Par l'article II de ce traité, la Russie rendit à la Porte les principautés de Valachie et de Moldavie, la Bulgarie et toutes les places occupées par les troupes russes dans la Romélie.

L'article 3 stipulait que le Pruth continuerait à former la ligne de frontière entre les deux empires, depuis le point où ce fleuve entre en Moldavie jusqu'à son confluent avec le Danube. Depuis ce point, la ligne de frontière devait suivre le cours du Danube jusqu'aux bouches de Saint-Georges; toutes les

[1] MARTENS, *Nouveau recueil,* continué par MURHARD, tome XVI, pp. 1—264.

îles situées sur le fleuve devaient rester à la Russie, et la rive droite sous la domination de la Turquie. Il fut cependant convenu que la rive droite, depuis le point où la branche Saint-Georges se sépare de celle de Soulineh, resterait inhabitée dans une étendue de deux heures du fleuve, et que sur cet espace, il ne serait fait aucune espèce d'établissement, et enfin qu'aucune fortification ou bâtiment quelconque, excepté ceux nécessaires pour la quarantaine, ne seraient élevés sur les îles qui restaient sous la domination de la Russie. Les bâtiments marchands devaient jouir de la liberté de naviguer sur le Danube dans toute son étendue; ceux sous le pavillon turc devaient entrer librement par les bouches de Keli et de Soulineh, et ceux des deux nations contractantes par la bouche de Saint-Georges. Il fut en outre convenu que les bâtiments de guerre russes n'auraient pas le droit de remonter le Danube au-delà de son confluent avec le Pruth.

L'article 4 dit que comme la Géorgie, l'Iméritie, la Mingrélie, le Gouriev, et d'autres provinces du Caucase, avaient été longtemps réunis à l'empire russe, qui avait aussi, par le traité avec la Perse, signé à Tourkmantchai, en 1828, acquis les khanats d'Érivan et de Nahrhitchévan, les deux parties contractantes reconnaissaient la nécessité d'indiquer exactement la ligne de frontière de ce côté de l'empire, afin d'éviter toute discussion ultérieure. Il fut donc convenu qu'on regarderait comme frontière de la Russie d'Asie, une ligne qui, suivant la frontière de Gouriev depuis la mer Noire, s'étend jusqu'à la frontière de l'Iméritie, et de là jusqu'au point de contact des frontières des pachaliks de Kara et d'Akhaltzick et de celle de la Géorgie; laissant ainsi au nord et en dedans de cette ligne la ville d'Akhaltzick, et le fort d'Akhalkalaki. Tous les pays situés au midi et à l'ouest de cette ligne, du côté des pachaliks de Kars et de Trébizonde, ainsi que la plus grande partie du pachalik d'Akhaltzick, devaient rester sous la domination de la Porte; tandis que ceux au nord et à l'est de la-

dite ligne, du côté de la Géorgie, de l'Iméritie et de Gouriev, ainsi que les rives de la mer Noire depuis l'embouchure du Kuban jusqu'au port de Saint-Nicolas inclusivement, devaient rester sous la domination de la Russie. Cette dernière rendit donc à la Porte le restant du pachalik d'Akhaltzick, les villes et les pachaliks de Kars, de Bayazid et d'Erzerum, ainsi que toutes les autres places fortes occupées par les troupes russes -dessus de ladite ligne.

L'article 5 stipulait que les principautés de la Moldavie et de Valachie, étant placées sous la *suzeraineté* de la sublime Porte, et la Russie ayant garanti leur bien-être, conserveraient tous les priviléges et immunités qui leur avaient été accordés par leurs capitulations et par les traités conclus entre les deux empires, ou par les hatti-scherifs publiés à diverses époques. Ils devaient conséquemment jouir du libre exercice de leur religion, d'une parfaite sécurité, d'une administration nationale indépendante et d'une liberté de commerce entière. Les clauses additionnelles nécessaires pour confirmer ces stipulations, furent insérées dans un acte séparé, annexé au traité. Elles contenaient, entre autres choses, un arrangement par lequel les hospodars devaient à l'avenir être nommés à vie; elles fixent le montant du tribut annuel que ces principautés doivent payer à la Porte, et décident en outre qu'aucun Musulman ne doit avoir le droit d'habiter la rive gauche du Danube.

L'article 6e déclare que les événements qui avaient eu lieu depuis la convention d'Ackerman n'ayant pas permis à la Porte de prendre des mesures pour mettre à exécution les clauses de l'acte séparé relatif à la Servie, annexé à l'article 5 de cette convention, elle prenait l'engagement formel de s'y conformer dans le plus court délai et avec l'exactitude la plus scrupuleuse, et en outre de procéder immédiatement à la restitution des six districts qui avaient été séparés de la Servie, afin d'assurer à jamais la tranquillité et le bonheur de cette fidèle province. Le firman ordonnant l'exécution de ces

clauses devait être officiellement communiqué à la cour de Russie dans le délai d'un mois après la signature du traité.

L'article 7e décide que les sujets russes jouiront, tant par terre que par mer, de la liberté de commerce pleine et entière qui leur avait été assurée par les traités précédents; que les vaisseaux russes ne pourront être visités par les autorités turques, ni sur les grandes mers ni dans les ports soumis à la domination de l'empire ottoman. Par cet article le gouvernement de la Porte s'engage en outre à prendre des mesures pour que le commerce et la navigation de la mer Noire ne soient en aucune manière entravés. A cet effet ce gouvernement déclare que le canal de Constantinople, ainsi que le détroit des Dardanelles, seront libres aux vaisseaux russes, soit que ceux-ci viennent de la mer Noire pour se rendre dans la mer Méditerranée, soit que le cas contraire ait lieu. En vertu de ce même principe, le canal de Constantinople et le détroit des Dardanelles sont également déclarés libres aux vaisseaux de toutes les puissances amies de la Porte, soit que ces vaisseaux viennent des ports russes de la mer Noire, soit qu'ils s'y rendent.

Enfin la sublime Porte, en reconnaissant le droit de la Russie à la libre navigation de la mer Noire, déclare solennellement que ce droit ne sera jamais violé par elle. Elle déclare en outre que si jamais ce droit était méconnu sans qu'il en soit accordé une prompte satisfaction, elle reconnaîtra au gouvernement de la Russie le droit de considérer cette infraction aux stipulations contenues dans le traité, comme un acte d'hostilité, et d'autoriser par suite des représailles contre la Porte.

L'article 10e déclare qu'elle adhère complètement au traité signé à Londres, le 6 juillet 1827, par la Russie, l'Angleterre et la France pour la pacification de la Grèce, et à la convention du 27 mars 1829 relative au même sujet.

Enfin l'article 15e déclare que tous les traités, conventions

et stipulations conclus entre les deux puissances contractantes sont maintenus, à l'exception des articles qui se trouvent abrogés par le présent traité [1].

§ 31. Traité d'Unkiar Skelessi, 1833. L'empire ottoman, ainsi humilié et affaibli par les suites de la guerre avec la Russie, fut bientôt menacé d'un nouveau péril par les projets ambitieux du pacha d'Égypte, Méhémet-Ali. En 1833, l'armée égyptienne, sous les ordres d'Ibrahim-Pacha, après avoir fait la conquête de la Syrie, passa le Taurus et envahit l'Asie Mineure. Les Turcs furent défaits à la bataille de Koniah, et Constantinople même fut sur le point d'être attaqué; la Porte alors demanda l'intervention de l'Angleterre, de la France et de l'Autriche. Les trois puissances refusèrent de prendre les armes pour la défense de la Porte, et se contentèrent d'envoyer des agents auprès d'Ibrahim-Pacha pour l'engager à ne pas avancer davantage. La Russie agit avec plus de décision; elle mit des troupes à la disposition du sultan, et une armée russe fut débarquée sur les rivages asiatiques du Bosphore, afin de protéger Constantinople contre le danger qui le menaçait. La paix fut enfin faite entre la Porte et Méhémet-Ali par une convention conclue à Kutayah au mois d'avril 1833. Cette convention eut pour conséquence un firman, par lequel le sultan accordait à Méhémet-Ali tous les pachaliks de la Syrie, avec l'administration fiscale de celui d'Adana, et le gouvernement d'Égypte et de l'île de Candie.

Après avoir ainsi consenti au démembrement de son empire au profit d'un vassal rebelle, le sultan conclut à Unkiar-Skelessi, le 8 juillet 1833, un traité d'alliance défensive avec la Russie.

Par l'article 1er de ce traité, il fut déclaré que le seul objet de cette alliance étant la défense commune des états respectifs des parties contractantes contre toute attaque, elles pro-

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, tom. VIII, pp. 143—155.

mettent de s'entendre, sans réserve, sur tous les objets qui intéressent leur salut et leur tranquillité, et de se donner pour cela tous les secours nécessaires.

L'article 2 stipulait que le traité de paix conclu en 1829 à Andrinople, et l'arrangement fait en 1832 à Constantinople relativement à la Grèce, seraient confirmés.

Par l'article 3, il fut déclaré que l'empereur de Russie s'engage à fournir à la Porte les troupes nécessaires, en cas qu'elle les demande, et que ces troupes seraient complètement à la disposition de la Porte.

L'article 4 déclare qu'en cas que l'une des deux puissances contractantes demande des secours à l'autre, les troupes seront entretenues aux frais de celle qui les aura demandées.

Dans l'article 5 il est dit que quoique les deux parties contractantes aient sincèrement l'intention de maintenir ce traité jusqu'au terme le plus éloigné, il pourrait pourtant arriver que des événements nécessitassent des changements; il fut par suite convenu que la convention ne serait valable que pendant huit années à partir de l'époque des ratifications.

Un article secret fut ajouté à cette convention. Le but de cet article était d'engager la Porte à fermer les détroits des Dardanelles à tout vaisseau de guerre étranger.

Le gouvernement français exprima tout son mécontentement au sujet de cette convention. Le ministre de France à Saint-Pétersbourg rédigea une note dans laquelle il disait que, selon son gouvernement, la convention donnait aux relations de la sublime Porte et de la Russie un caractère nouveau, contre lequel les gouvernements de l'Europe avaient le droit de se prononcer. Le gouvernement français déclara donc que si ce traité avait pour conséquence l'intervention armée de la Russie dans les affaires intérieures de la Turquie, il se regarderait comme libre d'adopter telle conduite qu'il lui plairait, et d'agir comme si le traité n'existait point. Une note semblable fut adressée à la sublime Porte.

A cette déclaration, le gouvernement russe répondit, que comme le gouvernement français n'avait pas indiqué les motifs qui lui faisaient regretter la signature du traité, le gouvernement russe ne pouvait les comprendre. Le traité du 8 juillet n'était que purement défensif, il avait été conclu entre deux puissances indépendantes, se servant de la plénitude de leurs droits; il ne portait aucun préjudice aux autres états. Quelle objection pouvait-on donc lui faire? Comment pouvait-on le déclarer non valide, à moins qu'on n'eût en vue de renverser un empire que le traité avait pour but de maintenir? Mais tel ne pouvait être le but du gouvernement français. Ce serait en contradiction manifeste avec toutes ses déclarations pendant que les affaires de l'Orient avaient été si compliquées. Le gouvernement russe devait donc nécessairement en conclure que l'opinion énoncée était fondée sur des données fausses, et que lorsque le gouvernement français aurait pris connaissance du traité même qui lui avait été communiqué, il apprécierait mieux la valeur et l'utilité d'une convention conclue dans un esprit aussi pacifique que conservateur. Il est vrai que ce traité changeait la position relative de la Russie et de la Porte, puisqu'il faisait succéder à une longue période d'hostilités des relations d'intimité et de confiance. L'empereur de Russie était donc résolu de remplir les obligations que le traité du 8 juillet lui imposait, comme si la déclaration du ministre de France n'existait point [1].

§ 32. Traité du 15 juillet 1840.

Le *casus fœderis* prévu par le traité d'Unkiar-Skelessi se présenta bientôt. L'arrangement fait à Kutayah n'était, à vrai dire, qu'une suspension d'hostilités, et n'était point de nature à satisfaire les prétentions des deux parties hostiles. Le sultan cherchait à recouvrer les provinces qu'il avait perdues, et Méhémet-Ali proclamait son indépendance, afin d'assurer à sa

[1] MARTENS, *Nouveau recueil,* continué par MURHARD, nouvelle série, tom. II, p. 655 – 661.

famille la possession héréditaire de l'Égypte et de la Syrie. Le *statu quo,* duquel dépendait la paix de l'Orient ainsi que celle de l'Europe, se trouvait ainsi en danger. La guerre éclata de nouveau entre les deux grandes fractions de l'Orient, au mois de juin 1839. L'armée turque fut défaite à la bataille décisive de Nezib, qui fut suivie de la désertion de la flotte ottomane et de la mort du sultan Mahmoud II.

Dans cet état de choses, les puissances de l'Europe occidentale se virent obligées d'intervenir pour sauver l'empire ottoman du double danger qui le menaçait: la domination du pacha Méhémet-Ali, ou bien le protectorat exclusif de la Russie. Une longue et difficile négociation eut alors lieu entre les cinq grandes puissances. Des nombreux documents publiés sur ce sujet on peut tirer les principes suivants, qui furent reconnus par toutes les puissances, quelles qu'aient été d'ailleurs les différences d'opinions qui se sont élevées entre elles :

1° Le droit d'intervention des cinq grandes puissances était fondé sur ce que cette lutte menaçait dans ses conséquences l'équilibre et la paix de l'Europe. On était d'accord là-dessus; on différait seulement sur les moyens à prendre pour mettre un terme aux différends qui s'étaient élevés entre la Porte et Méhémet-Ali. La Grande-Bretagne proposait de limiter l'autorité de Méhémet-Ali à la possession héréditaire de l'Égypte, comme vassal et tributaire de l'empire ottoman, tandis que les autres provinces qui se trouvaient sous sa domination seraient rendues au sultan. Cette proposition fut acceptée par l'Autriche, la Russie et la Prusse, tandis que la France de son côté demandait que le *statu quo* fût réglé en Orient, en assurant au pacha la possession héréditaire de l'Égypte et de la Syrie, sous la *suzeraineté* de la Porte.

2° Il fut convenu que cette intervention ne pourrait avoir lieu que sur la demande même du sultan. Le gouvernement français avait proposé que la question d'Orient fût discutée dans une conférence des cinq grandes puissances qui serait

tenue à Vienne. Le cabinet autrichien objecta à ceci que, dans un protocole signé de la part des grandes puissances à Aix-la-Chapelle en 1818, il avait été arrêté que jamais des questions touchant aux droits et à l'intérêt d'un état tiers ne seraient abordées par elles en conférence sans que le gouvernement intéressé n'eût été prié d'y prendre part; et que par conséquent il faudrait faire intervenir un plénipotentiaire ottoman dans le lieu choisi pour la conférence, ce qui serait impossible, vu que la Porte ne munirait jamais son envoyé de facultés assez étendues pour que l'affaire pût marcher. Le gouvernement autrichien proposa donc une négociation, qui aurait lieu à Vienne, mais dont les résultats seraient transmis à la Porte par les ambassadeurs des cinq puissances résidant à Constantinople. Mais la Russie ayant refusé de prendre part à ces conférences si elles avaient lieu à Vienne, il fut décidé qu'elles auraient lieu à Londres [1].

3° La mort du sultan Mahmoud étant proche, et les dangers que courait l'empire ottoman ayant augmenté par une singulière complication d'événements, le cabinet autrichien proposa que chacune des grandes puissances devrait déclarer son intention ferme et solennelle de conserver à cet empire son indépendance sous la dynastie régnante, et qu'aucune d'elles ne chercherait dans l'état actuel des choses à obtenir plus de territoire ou une influence exclusive. Cette proposition fut acceptée par la Grande-Bretagne, et la France en même temps proposait une déclaration à peu près semblable [2]. Cet engagement fut ensuite rapporté dans un protocole signé le 17 septembre 1840 par les plénipotentiaires des quatre gran-

[1] Lord Palmerston à lord Beauvale, 28 juin 1839. Le prince de Metternich au comte d'Appony, 14 juin 1839. *Correspondence relative to the affairs of the Levant,* part. I, pp. 118—120.

[2] Le duc de Dalmatie au baron de Bourqueney, 17 juillet 1837, *Ibid.*, part. I, p. 173.

des puissances qui avaient signé le traité du 15 juillet de la même année.

4° Dans le cours de ces négociations, il avait été proposé par le gouvernement britannique que les grandes puissances garantiraient l'intégrité des possessions ottomanes. Cette proposition fut d'abord repoussée par la Russie, sous le motif qu'une semblable obligation deviendrait trop onéreuse, puisqu'elle entraînerait la nécessité de défendre la Porte contre tout pacha rebelle. Cette proposition fut plus tard renouvelée par la Porte elle-même; mais l'Autriche s'y opposa, en disant qu'un état ne devrait jamais accepter d'un autre état des services qu'il ne peut pas réciproquement lui rendre. Un état mis sous la garantie d'une autre puissance devient par cela même un état médiatisé, et doit se soumettre à la volonté de la puissance protectrice. Il n'y avait selon l'Autriche, qu'un moyen d'obvier aux inconvénients de ceci, c'était de former une alliance défensive; mais était-ce bien là ce que voulait la Porte? Elle devrait dans ce cas le proposer elle-même, mais il était douteux que la négociation fût favorablement terminée [1].

Le gouvernement britannique était aussi d'avis qu'après la mise à exécution du traité du 15 juillet, il ne serait pas convenable pour les puissances européennes de garantir l'inviolabilité du territoire ottoman; mais il n'était pas d'accord avec le gouvernement autrichien pour les raisons que celui-ci donnait de l'inopportunité d'une semblable mesure. Le gouvernement britannique admettait bien que quand une seule puissance devient le garant d'un autre état, celui-ci se trouve dans un état de dépendance, mais qu'il n'en est pas de même quand un état est sous la protection de plusieurs puissances réunies. Dans tous les cas, disait le cabinet britannique, l'Autriche n'avait pas toujours tenu un semblable langage, puisqu'elle s'était alliée avec les quatre autres grandes puissances pour

[1] Prince de Metternich au baron de Sturmer, 20 avril 1841. *Correspondance*, part. III, p. 101.

maintenir, non-seulement l'inviolabilité mais l'indépendance même de la Belgique. Si le *statu quo* de 1839 avait été maintenu, il y aurait eu sans cesse un danger imminent pour le sultan, puisque Méhémet-Ali aurait gardé la Syrie; mais maintenant que le pacha avait été repoussé jusque dans l'Égypte, et que le sultan avait recouvré la possession de la Syrie et la flotte, le gouvernement britannique était d'avis que le sultan pouvait facilement se rendre plus fort et par terre et par mer que Méhémet-Ali, et que par suite la Turquie et les autres puissances de l'Europe devraient maintenir entre elles les rapports qui existent toujours entre les états indépendants[1].

5° Le cabinet russe, en acceptant la proposition du cabinet britannique pour arranger les affaires d'Orient, ajouta que pour mettre ce projet à exécution, en ayant recours à une intervention armée, il faudrait aussi prévoir le cas où Ibrahim-Pacha marcherait sur Constantinople pendant que les alliés essayaient de soumettre Méhémet-Ali, en bloquant tous les ports de la Syrie et de l'Égypte. Il proposa donc que dans ce cas une flotte russe devrait occuper le Bosphore, tandis qu'une armée russe débarquerait sur les côtes de l'Asie. Ce secours ne devait pas être donné en vertu du traité d'Unkiar-Skelessi, mais en vertu des arrangements à conclure entre les puissances alliées et la Porte. Il fut également proposé qu'on insérerait dans le traité d'intervention un article pour reconnaître cette règle de l'empire ottoman, à savoir qu'en temps de paix le détroit des Dardanelles et le Bosphore demeurent fermés pour les vaisseaux de guerre de toutes les nations. A ceci fut ajouté que si cette proposition était acceptée, la Russie consentirait à ne pas renouveler le traité d'Unkiar-Skelessi.

A cette proposition le gouvernement britannique répondit que son opinion au sujet de la navigation du Bosphore et des Dardanelles par des vaisseaux de guerre reposait sur un prin-

[1] Lord Palmerston à lord Beauvale, 10 mai 1841. *Correspondance*, part. III. p. 403.

cipe général et fondamental du droit des gens. Chaque état est regardé comme ayant droit de juridiction territoriale sur la mer qui baigne ses rivages sur une étendue de trois milles anglais desdits rivages; et, par suite, un état qui possède les deux rivages opposés d'un détroit qui n'a pas plus de six milles de largeur a droit sur ce détroit. Or, le Bosphore et les Dardanelles n'ont pas plus de six milles de largeur, et, par suite, la juridiction territoriale du sultan s'étend sur ces deux détroits; le sultan a donc le droit d'empêcher tout bâtiment de guerre d'entrer dans le détroit. Par le traité de 1809, la Grande-Bretagne avait reconnu ce droit, et avait promis de veiller à ce qu'il fût maintenu intact. Le gouvernement britannique regardait donc comme juste que la Russie prît un engagement semblable. Le gouvernement britannique était donc d'avis que puisque les deux détroits étaient fermés aux bâtiments de guerre de toutes les puissances, il serait à désirer qu'en cas qu'il devînt nécessaire de les ouvrir aux bâtiments d'une des puissances, on les ouvrît également à ceux de toutes les autres, et que, par suite, si la marche des événements nécessitait l'entrée d'une flotte russe dans le Bosphore, il fût aussi permis à une flotte anglaise d'occuper les Dardanelles [1].

La proposition du gouvernement britannique fut prise en considération par le cabinet russe, qui finit par l'accepter [2].

Une convention fut enfin signée à Londres, le 15 juillet 1840, par les grandes puissances, à l'exception de la France. La sublime Porte y prit part aussi.

Dans le préambule de la convention, il est dit que le sultan ayant eu recours aux grandes puissances pour réclamer leur appui et leur assistance, au milieu des difficultés dans lesquelles il se trouve placé par suite de la conduite du pacha

[1] Lord Palmerston au marquis de Clanricarde, 25 octobre 1839. *Correspondance*, part. I, p. 439.

[2] Le comte de Nesselrode à M. de Kisseleff, $^{10}/_{22}$ novembre 1839. *Ibid.*, part. I, p. 504.

d'Égypte, les grandes puissances, mues par le sentiment d'amitié sincère qui existe entre elles et le sultan, animées du désir de veiller au maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'empire ottoman, fidèles à la note présentée par leurs ambassadeurs à Constantinople le 27 juillet 1839, et désirant de plus prévenir l'effusion de sang qu'occasionnerait la continuation des hostilités qui ont récemment éclaté en Syrie entre le pacha et le sultan, ont résolu du conclure une convention.

Dans la convention il est dit, que le sultan étant d'accord avec les quatre puissances sur les conditions de l'arrangement qu'il est dans son intention d'accorder au pacha, les hautes parties contractantes s'engagent à user de tous leurs efforts pour engager Méhémet-Ali à se conformer à cet arrangement. Elles s'engagent en outre, si le pacha refusait d'adhérer à l'arrangement, à prendre entre elles des mesures afin de mettre cet arrangement à exécution. Il est de plus convenu que si Méhémet-Ali non-seulement refusait d'adhérer à l'arrangement, mais tendait de marcher vers Constantinople, les hautes parties contractantes se rendront, sur la réquisition expresse du sultan, dans les détroits du Bosphore et des Dardanelles, pour pourvoir à la défense de son trône. Il est toutefois expressément entendu que cette coopération ne sera considérée que comme une mesure exceptionnelle, adoptée à la demande du sultan, et que, par suite, cette mesure ne dérogera en rien à l'ancienne règle de l'empire ottoman, en vertu de laquelle il a été de tout temps défendu aux bâtiments de guerre des puissances étrangères d'entrer dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore [1].

L'acte séparé annexé à la convention indiquait les conditions de l'arrangement du sultan avec le pacha d'Égypte.

Ces conditions étaient les suivantes :

1º Le sultan lui accordait l'administration du pachalik

[1] *Correspondance,* part. I, p. 689.

d'Égypte, pour lui et ses descendants en ligne directe, de plus l'administration de la partie méridionale de la Syrie, ainsi que la forteresse de Saint-Jean d'Acre, avec le titre de pacha d'Acre.

2° Si dans le délai de dix jours Méhémet-Ali n'acceptait point l'arrangemeut, le sultan devait lui retirer l'offre du pachalik d'Acre, mais il consentait à lui accorder encore le pachalik d'Égypte, pourvu que cette offre fût adoptée dans les dix jours suivants.

3° Le tribut annuel à payer au sultan serait proportionné au plus ou moins de territoire que le pacha obtiendrait, selon qu'il acceptât la première ou la seconde alternative.

4° Le pacha devait remettre (avant l'expiration du terme fixé de dix ou de vingt jours) la flotte turque, avec tous ses équipages et armements, entre les mains du préposé turc chargé de la recevoir.

5° Tous les traités et toutes les lois de l'empire ottoman s'appliqueraient à l'Égypte et au pachalik d'Acre, comme à toute autre partie de l'empire. Méhémet-Ali pourrait pourtant percevoir, comme délégué du sultan, les taxes et impôts légalement établis dans les provinces dont l'administration lui aurait été confiée.

6° Les forces de terre et de mer entretenues par le pacha seraient considérées comme faisant partie des forces de l'empire ottoman, et comme entretenues pour le service de l'état.

7° Enfin, si à l'expiration du terme de vingt jours après la communication qui lui aura été faite, Méhémet-Ali n'adhérait point à l'arrangement proposé, le sultan se considérerait comme libre de retirer cette offre, et de suivre en conséquence telle marche ultérieure que ses propres intérêts et les conseils de ses alliés pourraient lui suggérer.

Méhémet-Ali ayant refusé d'accepter cet arrangement, il fut privé de ses pachaliks, et le traité du 15 juillet fut mis à exécution, en chassant les troupes égyptiennes de la Syrie, de

Candie et de l'Arabie. Méhémet-Ali se soumit alors, et on lui accorda par un firman le pachalik héréditaire d'Égypte, aux mêmes conditions que celles contenues dans l'acte séparé de la convention du 15 juillet.

§ 33. Traité du 13 juillet 1841, relatif à l'entrée des détroits des Dardanelles et du Bosphore par les bâtiments de guerre étrangers.

Le but que l'on se proposait dans cette convention ayant été atteint, les plénipotentiaires des quatre grandes puissances qui l'avaient signée s'assemblèrent en conférence à Londres, le 10 juillet 1841, et signèrent un protocole qui déclarait que puisque les difficultés dans lesquelles le sultan s'était trouvé placé s'étaient maintenant aplanies, puisque Méhémet-Ali s'était soumis, il devenait nécessaire de proclamer de la manière la plus formelle le respect dû à cette ancienne règle de l'empire ottoman, par laquelle il était défendu aux bâtiments de guerre étrangers d'entrer dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore. Cet arrangement devant être, par sa nature même, permanent, on était d'avis qu'il faillait inviter la France à y prendre part ; ce serait aussi donner à l'Europe une garantie de l'union des cinq grandes puissances. Cela fut donc fait, et le 13 juillet 1841 une convention fut signée entre les cinq grandes puissances et la Porte ottomane [1].

L'article 1er de cette convention déclarait, d'une part, la résolution du sultan de maintenir à l'avenir cette règle de l'empire ottoman, et de ne permettre, en temps de paix, à aucun bâtiment de guerre d'entrer dans les deux détroits, et, d'autre part, l'engagement que prenaient les cinq grandes puissances de respecter la détermination du sultan et de se conformer au principe ci-dessus indiqué.

L'article 2 stipulait que, tout en déclarant l'inviolabilité de cette ancienne règle de son empire, le sultan se réservait le droit d'accorder des firmans pour permettre l'entrée des détroits aux petits navires armés qui se trouvaient au service des légations des puissances amies de la Porte.

[1] *Correspondance,* part. III, p. 474.

L'article 3 accorde au sultan le droit d'annoncer à toutes les puissances amies cette convention et de les prier d'y adhérer.

Par cette convention, le principe du droit international à l'égard de la juridiction territoriale sur les mers voisines, appliqué aux eaux intérieures de l'empire ottoman, se trouva incorporé dans le droit public écrit de l'Europe.

§ 34. Discussions entre les gouvernements américain et anglais, au sujet du droit de visite pour la suppression de la traite des noirs.

La guerre qui eut lieu en 1812 entre les États-Unis et l'Angleterre fut occasionnée par ces mêmes questions de droit maritime qui avaient donné lieu à l'alliance armée des puissances du nord de l'Europe contre l'Angleterre en 1780 et 1800. Les États-Unis se plaignaient de la prise et de la confiscation de leurs vaisseaux, à cause de la règle de la guerre de 1756 relative au commerce colonial et des côtes de l'ennemi, et à cause des ordres du conseil britannique qui établissaient le blocus du continent de l'Europe, comme mesure de représailles contre les décrets français de Berlin et de Milan qui avaient mis les îles Britanniques en état de blocus. Indépendamment de l'interruption du commerce, les États-Unis alléguèrent, comme motif pour commencer les hostilités, la presse de ceux de leurs matelots qui se trouvaient sur les grandes mers, sous le prétexte de l'exercice du droit de visite, suivant le droit civil de l'Angleterre. La guerre commencée par ces motifs fut terminée par le traité de paix signé à Gand en 1814, sur les bases du *statu quo ante bellum*, mais les questions de droit maritime furent complètement passées sous silence.

Le traité de Gand déclarait (art. 10) que «puisque la traite des noirs est incompatible avec les principes de l'humanité et de la justice, et puisque le gouvernement britannique et celui des États-Unis désirent également faire tous leurs efforts pour y mettre un terme, il est convenu par le présent traité que les deux parties feront leur possible pour atteindre un but aussi désirable.»

Il faut se rappeler qu'une déclaration semblable fut adoptée

à la même époque par le congrès de Vienne [1]. Comme ces déclarations ont donné lieu à de sérieuses discussions entre les gouvernements américain et anglais, lorsque la question du droit de visite a été agitée, il sera nécessaire d'entrer ici dans quelques détails sur l'origine et le progrès de la traite des noirs pour ce qui regarde l'Angleterre et les États-Unis.

L'histoire démontre que la traite des noirs fut faite par la nation anglaise pendant plus de deux siècles, sous le patronage du gouvernement, et qu'elle fut protégée par des chartes de monopole et des traités publics, non-seulement pour ses propres colonies, mais aussi pour l'Espagne et la France, et que pendant tout ce temps aucun effort ne fut fait pour éveiller dans l'opinion publique le sentiment de l'iniquité d'un pareil commerce. Sous les premiers rois de la maison de Stuart, on accorda des chartes à des associations auxquelles était réservé le droit exclusif de faire la traite. Les opérations de ces compagnies furent soutenues par toute la puissance du gouvernement britannique, tant par des actes législatifs que par des conventions diplomatiques. Le traité d'Utrecht (1713), qui termina la guerre de la succession d'Espagne et qui régla définitivement le droit maritime, accorda « à Sa Majesté Britannique et à la compagnie de ses sujets établie à cet effet (la compagnie de la mer du Sud), à l'exclusion des sujets espagnols et d'autres, un contrat qui leur cédait le droit d'introduire dans diverses parties des possessions de Sa Majesté Catholique, en Amérique, des esclaves, au nombre de 4,800 par an, pendant trente années consécutives.» Cet acte est connu sous le nom de *pacto del Assiento de negros* [2].

Dans la discussion qui eut lieu à la chambre des communes

[1] *Vide supra*, § 20.

[2] Traité de commerce et de navigation signé à Utrecht en 1713, entre l'Angleterre et l'Espagne, art. 12. (Dumont, tom. VIII, part. II, p. 344.)

le 16 juin 1815, au sujet des négociations du congrès de Vienne sur cette matière, lord Brougham dit «que, par le traité d'Utrecht, que l'exécration des siècles ne suffira pas pour flétrir, l'Angleterre s'était contentée d'obtenir, comme tout le prix des victoires de Blenheim et de Ramillies, une part de plus dans cette traite maudite.» M. C. Grant a dit, en parlant dans la même chambre, le 9 février 1818, qu'au commencement du siècle dernier l'Angleterre regardait comme d'un grand avantage d'obtenir, au moyen du *pacto del assiento*, le droit de fournir des esclaves aux possessions de cette même puissance qu'elle payait maintenant pour l'engager à abolir la traite [1].

Cependant le principal but de cette traite que l'Angleterre fit si longtemps était de fournir des esclaves à ses propres colonies de l'Amérique septentrionale et des Antilles. Les Anglais qui s'étaient établis dans les colonies qui forment maintenant les cinq états du sud des États-Unis, étaient naturellement portés à imiter l'exemple des planteurs des Antilles, et à remplacer le travail de domestiques blancs par celui d'esclaves africains, que la nature semblait avoir destinés, par leur forte constitution, à cultiver les terres fertiles de ces contrées où le soleil a tant d'ardeur. Cette disposition des colons fut favorisée par le gouvernement anglais, qui, en fournissant aux colonies de nombreux esclaves, espérait arrêter les nombreuses émigrations qui avaient lieu alors. En effet, la quantité de personnes qui fuyaient l'Angleterre sous le règne tyrannique de Charles II augmentait tellement, que nous voyons le roi se croire obligé de prier publiquement ses sujets de souscrire pour former une nouvelle association pour la continuation de la traite [2].

[1] WALSH'S *Appeal from the Judgments of Great-Britain respecting the United-States*, second edition, p. 327.

[2] DAVENANT'S *Works*, vol. V. *Reflections on the African Slave-Trade.*

Les colons du Sud se trouvèrent trop heureux d'être ainsi délivrés de ce travail si pénible de la culture de la terre sous un ciel brûlant, et de n'avoir plus à s'aventurer dans ces marécages où l'on plantait le riz, et dont les exhalaisons leur étaient funestes, pour ne pas se laisser aller à la tentation d'acquérir des esclaves [1]. Il n'en fut pas de même pour les colons des états du Nord. Comme ils avaient moins besoin des services des esclaves, ils étaient aussi plus disposés à écouter la voix de la conscience. Aussi, dès l'année 1645, la colonie de Massachusets promulgua une loi, par laquelle il était défendu de vendre ou d'acheter des esclaves, excepté ceux faits prisonniers dans une juste guerre, ou réduits à l'esclavage pour des crimes commis. Il faut croire que cette loi tomba en désuétude, puisqu'en 1703 l'état de Massachusets levait un impôt sur les nègres qui entraient dans la colonie; et en 1767 on essaya de défendre absolument l'entrée des esclaves dans cet état; mais cette prohibition n'eut point de suite, le conseil nommé par la couronne s'y étant opposé. Si le bill avait même réussi à être adopté par les deux chambres de la législature, il aurait toutefois été repoussé par le gouverneur anglais, qui avait l'ordre exprès de ne laisser passer aucun bill de cette nature. Les états de Pennsylvanie et de New-Jersey suivirent l'exemple du Massachusets, et essayèrent de mettre un terme à l'importation des esclaves, en levant sur elle des impôts onéreux. Mais l'influence de la *Compagnie africaine* et d'autres amis de la traite suffisait toujours pour faire rejeter par la couronne les mesures de ces colonies[2]. Lord Brougham dit, dans son ouvrage sur la «*politique coloniale des puissances européennes,*» ouvrage qui dès le début de sa carrière lui a valu un si grand nom dans la science de l'économie politique,

[1] WALSH's *Appeal*, p. 310.

[2] *Massachuset's Hist. Collect.* BELLKNAP's *Account of slavery in that province.* GORDON's *History of the American revolution*, vol. V, letter 2.

« que toute mesure proposée par les colonies qui ne plaisait pas au cabinet britannique ne manquait jamais d'être finalement rejetée par la couronne. Dans les colonies, l'influence directe de la couronne, appuyée par toutes les ressources de la mère patrie, empêchait l'exécution de toute mesure déplaisant au gouvernement anglais. S'il en fallait des exemples, nous pourrions renvoyer à l'histoire de l'abolition de la traite des noirs dans la Virginie. On avait levé sur l'importation des esclaves un impôt qui pouvait être regardé comme une prohibition. L'assemblée coloniale, influencée par des circonstances temporaires, rappela cette loi par un bill qui reçut aussitôt la sanction du gouvernement. Mais dans la suite on ne put obtenir, pour rétablir l'impôt, le consentement de la couronne, quoique, comme nous le dit M. Jeffersen, on tentât dans toutes les assemblées suivantes toutes sortes de moyens pour atteindre ce but. La première assemblée qui se réunit sous la nouvelle constitution défendit finalement la traite[1]. » En 1772, l'assemblée de l'état de Virginie présenta au roi une pétition dans laquelle il était dit que depuis longtemps on regardait comme une chose cruelle l'importation d'esclaves dans la colonie, et qu'avec l'encouragement que cette traite recevait du gouvernement, on avait raison de craindre qu'elle ne compromît l'existence même des possessions de la Grande-Bretagne en Amérique. Dans cette pétition, l'assemblée exprimait en outre le désir que l'intérêt privé de quelques-uns ne prévalût pas contre la sécurité et le bonheur d'un si grand nombre de fidèles et loyaux sujets de Sa Majesté, et suppliait finalement le roi de ne plus contraindre les gouverneurs de la colonie à se mettre en opposition aux lois qui tendraient à mettre un terme à un *commerce aussi pernicieux.*

Edmond Burke, dans son célèbre discours sur la conciliation avec l'Amérique, reconnaît qu'une des causes de ses dif-

[1] BROUGHAM'S *Colonial policy,* B. III, § 1.



férends avec l'Angleterre a été son refus de continuer plus longtemps cette traite inhumaine. Et dans le premier article de la constitution indépendante de la Virginie, «l'usage inhumain qui a été fait du droit de *veto* dans cette question» est indiqué comme une des causes de la séparation des colonies de la mère patrie [1].

On ne nous taxera donc pas d'exagération, si nous affirmons que l'esclavage qui se trouve maintenant faire partie intégrale du système social des états méridionaux de la république des États-Unis, fut premièrement introduit dans ces états par la mère patrie, et que c'est elle aussi qui, par ses refus de concourir avec les assemblées de ces états aux mesures qu'elles proposaient pour y mettre un terme, a perpétué cette malheureuse institution dans cette partie de l'Amérique. Nous disons même plus, jamais l'esclavage n'aurait existé en Amérique, ou il aurait au moins été aboli par les colonies elles-mêmes, si l'Angleterre n'avait fait tant d'efforts pour l'y établir et l'y maintenir. Le premier cri qui s'est élevé contre ce trafic honteux est parti de la Pennsylvanie, et le grand apôtre de l'abolition en Angleterre avoue aussi que les premiers écrits qui donnèrent à sa secte religieuse l'impulsion qui lui a fait faire tant d'efforts contre la traite des noirs, furent publiés aussi dans la Pennsylvanie [2]. Longtemps avant que Clarkson ne fût parvenu à éveiller en Angleterre quelque intérêt sur ce sujet, Antoine Benazet et une foule d'autres philanthropes américains l'avaient devancé dans cette voie.

A peine les colonies eurent-elles déclaré leur indépendance en 1776, que le congrès américain défendit l'achat d'esclaves amenés de l'Afrique. Cette assemblée n'avait pas alors le droit de prohiber légalement l'importation d'esclaves aux États-Unis, ou la traite entre l'Afrique et les colonies européennes des Indes occidentales; mais les gouvernements de la Virginie,

[1] WALSH'S *Appeal*, p. 317.
[2] Voyez CLARKSON, *History of the abolition.*

de la Pennsylvanie et des états de la Nouvelle-Angleterre ont adoptés des lois pour prohiber la traite et l'importation des nègres.

Lors de l'établissement de la constitution fédérale actuelle, le congrès obtint le pouvoir de défendre immédiatement la traite des noirs, et de prohiber, à partir du 1er janvier 1808, l'importation d'esclaves dans les états de l'Union américaine. L'abolition de la traite des noirs devint donc, à partir de ce moment, une des conditions fondamentales du gouvernement des États-Unis. Déjà, par une loi du 22 mars 1794, il avait été défendu aux citoyens américains de faire la traite sous peine d'amende, tandis que le gouvernement anglais ne s'occupa de cette question qu'en 1807, par un acte du parlement qui défendait à tout vaisseau anglais de sortir des ports de l'Angleterre pour faire la traite, à partir du 1er mai de cette année, et à tout vaisseau de débarquer des esclaves dans les colonies anglaises, à partir du 1er janvier de l'année suivante, 1808.

Le Danemark abolit, en 1792, et la traite des noirs, et l'importation d'esclaves dans ses colonies. Cette loi devait avoir son effet à partir de l'année 1804. Ainsi donc l'Amérique précéda toutes les nations dans l'abolition de l'esclavage, et pour la prohibition d'importation ne fut devancée que par le Danemark.

La prohibition américaine eut son effet. Elle fut soutenue par la sanction pénale contenue dans les lois à ce sujet, et par une force navale qui devait surveiller les côtes. Plus tard les opérations de cette force navale furent étendues aux mers africaines et des Antilles.

Le 20 avril 1818, un acte additionnel fut publié pour augmenter les peines prescrites par la loi précédente, et en 1819 une loi nouvelle du congrès décida que l'importation d'esclaves serait punie de mort.

Plus tard, la traite des noirs fut déclarée un acte de piraterie,



par une loi du congrès du 15 mai 1820. Il ne faudrait pas cependant confondre cette espèce de piraterie avec l'idée que le mot entraîne ordinairement d'après le droit des gens; le congrès, par cet acte, ne voulait que déclarer que la traite serait punie de la même manière que la piraterie.

En fait, peu d'esclaves ont été importés aux États-Unis depuis que cette importation a été défendue par les lois. L'opinion publique, si fortement prononcée contre cette traite cruelle, l'intérêt même des états du midi de l'Union, dont la population nègre s'accroît déjà avec une effrayante rapidité, ont stimulé le zèle des commandants des forces navales et des autorités chargés de veiller à ce que la traite ne se fasse point. Si leurs efforts n'ont pas toujours réussi à mettre un terme à ce que cette traite a de honteux pour l'humanité, il faut l'attribuer aux mêmes causes qui ont fait échouer les efforts des autres gouvernements dans la même voie. En Angleterre la question de l'abolition de l'esclavage ne parvint que difficilement à entraîner en sa faveur l'opinion publique. Nous avons déjà vu combien d'intérêts puissants, tant politiques que commerciaux, s'opposaient à ce projet. Le bill d'abolition, soutenu avec tant de vigueur par Wilberforce dans la chambre des communes, et adopté en 1804, grâce à ses efforts, fut rejeté par la chambre des pairs, et proposé de nouveau l'année suivante à la chambre des communes, et rejeté par elle. Il fut enfin adopté sous le ministère de la coalition de M. Fox et de lord Grenville, qui, quoique ennemis politiques depuis la rupture avec la France en 1793, n'en restaient pas moins unis comme partisans de l'abolition. Ce ministère, qui était d'un heureux augure pour la cause de l'abolition, ne survécut pas longtemps à M. Fox. Son collègue, lord Grenville, eut à peine le temps de faire adopter le bill avant la chute de son ministère. Clarkson dit que quoique le bill eût été adopté par les deux chambres, on craignait encore que le roi n'y donnât point son assentiment.

Cette crainte était apparemment fondée, puisque lord Brougham nous dit : « La cour était décidément opposée à l'abolition. George III regarda toujours avec défaveur cette question, parce qu'elle sentait l'innovation, et l'innovation dans une partie de son empire à laquelle étaient attachés ses préjugés les plus chers, les colonies ! Les courtisans prirent, selon leur habitude, leur couleur de celle de leur maître. Les pairs furent du même avis [1].»

Cette mesure reçut enfin la sanction royale, et tant que dura la lutte de l'Angleterre avec ses ennemis du continent, elle fut maintenue en vigueur à l'égard des nations neutres (à l'exception du Portugal), au moyen du droit de visite belligérant. La guerre même empêchait la France, l'Espagne et la Hollande, de prendre part à ce commerce. Le cabinet éclairé qui gouvernait l'Angleterre en 1806 prévoyait que même si la traite était abolie, cette puissance se trouverait dans la nécessité de rendre, à la fin de la guerre, les colonies qu'elle avait enlevées à ses ennemis, la France, l'Espagne et la Hollande. Dans la négociation que M. Fox entama en 1806 pour obtenir la paix, on tenta d'intéresser la France à l'abolition de la traite. Lord Lauderdale, l'ambassadeur chargé de cette négociation, dit, en en rendant compte au parlement, que les ministres français M. de Champagny et M. le général Clarke lui avaient répondu « que l'Angleterre, dont les colonies étaient pleines de nègres et dont les revenus étaient si considérables, pouvait sans inconvénient abolir la traite, tandis que la France, dont les colonies étaient moins peuplées et dont les produits rapportaient beaucoup moins, ne pouvait l'abolir sans faire de grandes pertes [2].

En 1808, l'Espagne et le Portugal réclamèrent la protection de l'Angleterre contre l'invasion de Napoléon, avec des circonstances qui semblaient favorables à l'adhésion de ces deux

[1] Brougham, *Statesmen who flourished in the reign of George III*, p. 154. (édit. de Paris.)

[2] Cobbet's *Parliamentary debates*, 1807, vol. VIII.



pays aux mesures nécessaires pour mettre un terme à la traite. Du moment où l'Angleterre avait renouvelé ses relations d'amitié avec l'Espagne, elle ne pouvait plus soumettre les bâtiments de cette puissance au droit de visite belligérant, car on n'avait pas encore inventé alors la distinction récente de ce droit d'avec un droit de rechercher ou d'examiner les papiers et l'armement d'un bâtiment, pour savoir s'il fait la traite ou non. Quant aux bâtiments portugais, on ne pouvait pas non plus exercer contre eux le droit de visite, parce que, par un traité qui était encore en vigueur, ce pays s'était exempté de ce droit. Des raisons politiques empêchèrent le cabinet britannique (1808—1809) de présenter au cabinet espagnol des remontrances contre la traite faite sous son pavillon. «Il eût été imprudent, dit M. Canning à la chambre des communes, de prendre un ton impérieux avec l'Espagne, lorsque cette puissance se trouvait dans un état si malheureux; des remontrances sur ce sujet entraîneraient un ton d'autorité qui paraîtrait insultant.» Mais avec le Portugal, cet état faible et dépendant, on prit en effet ce ton absolu; et par un ordre du conseil, il fut décrété que les croiseurs anglais devaient amener dans les ports de l'Angleterre, pour les y faire juger, tous les bâtiments portugais qui conduisaient des esclaves dans les lieux non soumis à la couronne portugaise. Cependant la traite augmentait toujours à l'ombre des pavillons espagnol et portugais. Le 19 février 1810, deux traités, l'un d'alliance et l'autre de commerce, furent signés entre la Grande-Bretagne et le prince-régent de Portugal, qui s'était réfugié à Rio-Janeiro pour échapper à l'invasion française. Par l'article 10 du premier de ces traités, le prince-régent s'engageait à défendre à ses sujets de faire la traite en Afrique, excepté dans les parties qui lui étaient soumises. La Grande-Bretagne, de son côté, consentait à tolérer la traite dans les possessions portugaises en Afrique, à cause de quelques avantages qui lui étaient accordés par le traité de commerce, et dont le plus

important était l'abolition d'une stipulation contenue dans le traité conclu en 1654 entre le Portugal et Cromwell, stipulation qui assurait au Portugal le maintien du principe *de vaisseaux libres, marchandises libres.* La Grande-Bretagne s'assurait ainsi le droit de visite sur les vaisseaux portugais comme sur ceux des autres puissances [1]. Cependant, malgré l'exercice de ce droit contre toutes les puissances neutres, les rapports annuels de l'Institution africaine de Londres montrent jusqu'à l'évidence que la traite, interdite aux Anglais et aux Américains, par les lois respectives des deux nations, aux ennemis de l'Angleterre par les événements de la guerre, et en partie à ses alliés par des conventions spéciales, continuait à se faire jusqu'à la paix générale de 1814, non-seulement par des bâtiments espagnols, portugais et suédois, mais par des bâtiments anglais équipés dans les ports de Londres et de Liverpool, avec des pavillons étrangers, mais au compte de marchands anglais [2].

Les stipulations du traité de 1810 entre l'Angleterre et le Portugal ne servaient guère la cause de l'abolition, puisque c'était surtout aux possessions de l'Afrique au midi de l'Équateur que l'on avait recours pour fournir des victimes à ce commerce odieux. La Suède s'occupa bientôt, à son tour, de travailler à l'abolition. L'île de la Guadeloupe, conquise par l'Angleterre sur la France, fut cédée à la Suède, à la condition que l'importation d'esclaves dans cette colonie et dans les autres possessions de la Suède serait défendue. Par le traité de Kiel du 14 janvier 1814, le Danemark, qui avait défendu l'introduction d'esclaves dans ses colonies longtemps avant que l'Angleterre eût adopté une mesure semblable, stipulait la prohibition générale de la traite à ses sujets [3].

Louis XVIII, qui avait déclaré qu'il devait sa restauration à la

[1] Schoell, *Histoire abrégée des traités de paix,* tom. X, pp. 42—45.
[2] Reports of 1810, 1811, 1812 and 1813.
[2] Schoell, *Histoire des traités de paix,* tom. I, pp. 177—178.

providence et au prince-régent d'Angleterre, fut bientôt prié de montrer sa reconnaissance en défendant à ses sujets de faire la traite. Il consentit à défendre *immédiatement* aux étrangers d'importer des esclaves dans les colonies françaises, mais demanda un délai de cinq ans pour ses propres sujets, afin de leur donner le temps de se mettre sur un pied d'égalité avec les colonies anglaises [1]. Aussi ce fut en vain que le gouvernement anglais essaya d'obtenir de la France la prohibition immédiate de la traite, en offrant une somme d'argent ou la cession d'une de ses colonies aux Antilles [2].

Le gouvernement hollandais, par un décret du 15 juin 1815, défendit à ses sujets de faire la traite; mais cette prohibition ne s'étendit pas alors aux colonies des Pays-Bas, puisqu'elles étaient encore, par l'effet de la conquête, sous la domination de l'Angleterre. Par la convention du 13 août 1815, la Hollande racheta ses colonies, à l'exception du Cap de Bonne-Espérance et de la Guiane hollandaise, par la prohibition générale de la traite des noirs et de l'introduction d'esclaves dans les colonies rentrées sous la domination du gouvernement hollandais [3].

Le duc de Wellington, nommé de nouveau ambassadeur à Paris après la seconde restauration des Bourbons, fut chargé de proposer la prohibition de l'importation des denrées coloniales des pays qui n'auraient pas encore aboli la traite des noirs. Cette proposition fut rejetée par le gouvernement français, et toute l'affaire fut renvoyée au congrès de Vienne [4].

Pendant les négociations qui aboutirent au traité signé à Madrid, le 5 juillet 1814, entre l'Angleterre et l'Espagne,

[1] Schoell, tom. XI, p. 178.

[2] *Fifth report of the directors of the African institution.*

[3] Schoell, tom. X, p. 536, XI, p. 179.

[4] Ibid., tom. XI, p. 181. Dans le premier article additionnel du traité de Paris du 30 mai 1814, il avait déjà été convenu que la France et la Grande-Bretagne feraient de communs efforts pour mettre un terme à la traite des noirs. (Martens, *Nouveau recueil*, tome VI, p. 11.)

l'ambassadeur anglais, sir Henry Wellesley (actuellement lord Cowley), essaya de faire entrer dans ce traité un article, par lequel l'Espagne défendrait à ses sujets et la traite des noirs en général, et l'introduction d'esclaves dans les colonies espagnoles; mais il ne put obtenir que la prohibition de la traite avec les pays étrangers. Le duc de San-Carlos, en effet, fit observer au négociateur anglais que lorsque l'Angleterre abolit la traite, la proportion des noirs aux blancs dans ses colonies était comme de 20 à 1, tandis que dans les colonies espagnoles les blancs étaient aussi nombreux que les noirs; qu'il avait fallu vingt ans à l'Angleterre pour arriver à l'abolition de la traite, puisque la question avait été agitée dans la chambre des communes dès 1794, et que par suite il ne serait pas raisonnable de demander à l'Espagne l'adoption subite d'une mesure qui serait fatale à ses colonies. Après que le traité eut été signé, lord Cowley essaya de faire céder le gouvernement espagnol sur un point si important à l'Angleterre, en offrant à ce gouvernement de continuer à lui donner les secours pécuniaires que l'état déplorable des finances espagnoles semblait rendre nécessaires. D'après ses dépêches, il faut conclure que cette dernière tentative demeura aussi sans effet[1].

Lord Castlereagh eut plus de succès auprès du gouvernement portugais, car ses négociations avec cette puissance se terminèrent par deux conventions, signées à Vienne le 21 et 22 janvier 1815, par lesquelles l'Angleterre obtint, moyennant une indemnité en argent, la prohibition de la traite aux Portugais sur la côte occidentale de l'Afrique au nord de l'Équateur[2].

Nous arrivons maintenant, dans l'esquisse rapide que nous avons essayé de tracer des progrès de l'abolition de la traite des noirs, à l'époque mémorable du congrès de Vienne. Ce

[1] SCHOELL, *Recueil des pièces officielles*, tom. VII, pp. 110, 143, 171.
[2] MARTENS, *Recueil des traités*, tom. XIII, p. 93.

congrès ne s'occupait pas à rétablir l'équilibre des puissances dans les colonies, et à renouveler des stipulations en faveur des droits maritimes des neutres qui faisaient partie du droit public de l'Europe depuis la paix d'Utrecht jusqu'à la révolution française. Dans les négociations pour la paix entre la république française et l'Angleterre, entamées à Lille en 1796, lord Malmesbury, le négociateur anglais, proposa de renouveler cette stipulation, qui était répétée dans tous les traités de paix depuis la paix d'Utrecht. Cette proposition fut rejetée par le Directoire. Sans doute si, de part et d'autre, on avait sincèrement désiré la paix, on aurait plus sagement médité cette question; l'Angleterre aurait vu combien peu cette stipulation pouvait comprimer l'ambition de la France, et de son côté la France aurait compris que la reconnaissance de la part de l'Angleterre du principe, *vaisseaux libres*, *marchandises libres*, était bien plus importante pour elle que les déductions que l'on pouvait tirer du renouvellement des stipulations de la paix d'Utrecht, pour ce qui concernait l'équilibre continental de l'Europe. On ne pouvait guère attendre des souverains assemblés à Vienne, qui devaient tant de reconnaissance à l'Angleterre pour ses efforts constants contre «l'ennemi commun de l'Europe,» qu'ils s'occupassent de réprimer l'immense ascendant qu'avait pris cette puissance pendant la guerre, ascendant qu'elle avait eu soin de s'assurer par des conventions spéciales avec les puissances maritimes naguère ses ennemies. On ne pouvait pas non plus croire qu'ils refuseraient d'accorder à l'Angleterre toute concession en faveur de ses intérêts coloniaux, si toutefois cela ne nuisait pas aux intérêts des autres états de l'Europe qui ne possédaient pas de colonies. On devait d'autant plus s'attendre à ce que cette concession serait accordée, qu'on la demandait au nom de l'humanité et de la cause sacrée qui depuis si longtemps déjà intéressait le monde chrétien. Ce qu'il y a donc d'étonnant, c'est que lord Castlereagh n'obtînt du congrès que la déclaration du 15 fé-

vrier 1815, qui dénonçait la traite des noirs comme «opposée aux principes d'humanité et de la morale universelle,» et qui laissait en même temps à chaque état la liberté de déterminer pour lui-même l'époque à laquelle il abolirait la traite. Cependant cette déclaration ne fut pas acceptée par toutes les puissances: l'Espagne et le Portugal refusèrent absolument d'écouter la proposition qui avait déjà été faite à Paris, à savoir que si l'on continuait dans un état la traite au-delà du délai réclamé par la stricte nécessité, un tel acte serait puni par la défense d'importer, dans les états qui avaient des représentants au congrès de Vienne, les denrées de toutes les colonies où la traite était encore tolérée; il était de plus ajouté que ces états ne permettraient que l'entrée des produits des colonies où la traite est regardée comme illégale, ou, comme le dit le protocole, «ceux des vastes régions du globe qui fournissent les mêmes produits par le travail de leurs propres habitants[1].»

Les ministres d'Espagne et de Portugal déclarèrent que l'adoption d'un pareil système motiverait des représailles de la part des états auxquels il serait appliqué; ils alléguèrent d'ailleurs, pour justifier la continuation de la traite dans leurs colonies, que pendant le laps de temps écoulé depuis la première proposition en faveur de l'abolition dans le parlement anglais jusqu'à l'adoption de cette mesure, les colonies de cette puissance s'étaient remplies d'esclaves, tandis que celles de Cuba et de Porto-Rico n'avaient pu pendant la guerre augmenter leur population noire, et que les vastes contrées du Brésil demandaient encore annuellement de nouveaux esclaves des côtes de l'Afrique pour les cultiver.

Lord Castlereagh ne put donc obtenir l'abolition *immédiate*, ni même abréger la période pendant laquelle la France, l'Espagne et le Portugal auraient le droit de faire la traite. La

[1] SCHOELL, *Histoire des traités de paix*, tom. X, pp. 187—188.



France demandait encore un délai de cinq années, et les gouvernements de l'Espagne et du Portugal ne voulurent point fixer un délai moindre que de huit années [1].

Ce que le gouvernement anglais ne put obtenir des Bourbons, Napoléon le fit à son retour de l'île d'Elbe, par un décret du mois de mars 1814, qui abolissait immédiatement la traite en France et dans les colonies [2]. Ce décret doit nécessairement être considéré comme une dernière tentative de la part de l'Empereur, pour se concilier, dans ce moment difficile, le gouvernement anglais, puisque lorsque sa puissance était à sa plus grande hauteur, il avait absolument refusé d'accorder cette concession, comme devant être fatale aux intérêts des colonies françaises. Dans le dixième rapport de l'Institution africaine (27 mars 1816) il est dit «que le plaisir qu'ils avaient à annoncer la dénomination de la traite des noirs par les puissances assemblées au congrès de Vienne, était singulièrement diminué par la considération que toutes ces mesures étaient restées sans effet, et que le gouvernement français avait résolu de conserver le droit de faire la traite pendant tout le temps accordé par le traité de Paris. Cependant, peu après la déclaration du congrès, s'éleva sur l'horizon politique un nuage qui semblait menacer le monde de désolation. Pourtant au milieu de cette obscurité un rayon de lumière se répandit sur l'Afrique. A peine Bonaparte eut-il ressaisi pour un moment le gouvernement de la France, qu'il publia un décret pour l'abolition complète de la traite en France.» Louis XVIII, à son retour de Gand, ne put que confirmer le décret impérial par une assurance formelle que la traite serait désormais défendue à tous les sujets de Sa Majesté très-chrétienne. Il serait superflu d'examiner ici si les Bourbons de la branche aînée crai-

[1] *Ninth Report of the directors of the African Institution*, pp. 18—19. Klüber, *Acten des Wiener Congresses*, Bd. IV, S. 531.

[2] *Ninth Report of the directors of the African Institution.* Appendix C, p. 83.

gnaient l'abolition comme un rêve de la philosophie révolutionnaire qui avait eu de si tristes résultats dans la florissante colonie de Saint-Domingue, ou bien s'ils ne consultèrent que les intérêts commerciaux de leurs sujets; toujours est-il que la soi-disante abolition resta longtemps sans effet[1].

C'est pendant les négociations entamées entre la France et l'Angleterre, après la paix de 1814, que pour la première fois nous entendons parler du droit de visite comme du seul moyen efficace pour mettre un terme à la traite. Le duc de Wellington le proposa au prince de Talleyrand, mais il s'aperçut bientôt que sa proposition était trop désagréable et à la nation et au gouvernement pour qu'il pût la faire accepter[2].

Par le traité de Madrid du 22 septembre 1817, l'Angleterre acheta à l'Espagne, au moyen de 400,000 livres sterling, l'abolition immédiate de la traite au nord de l'Équateur, et la promesse d'une abolition complète à dater de l'année 1820. Ce traité concédait aussi le droit de visite, que le Portugal avait déjà reconnu pour la traite au nord de l'Équateur. Dans la discussion qui eut lieu au parlement le 9 février 1818, on exprima une vive satisfaction sur cet arrangement. On déclara que le droit de visite était un *précédent* de la plus haute importance[3].

Lord Castlereagh résolut de profiter au plus tôt de ce «*précédent.*» Il assembla, pendant le courant du même mois, les ministres de toutes les puissances maritimes à Londres, et leur soumit un mémoire portant que depuis la paix la traite avait repris; que dès le mois de juillet 1816 une circulaire avait été adressée aux croiseurs anglais, pour leur faire savoir *que le droit de visite étant un droit belligérant, il avait cessé avec la guerre;* et que, par suite, si les puissances maritimes

[1] *Eleventh Report of the African Institution*, pp. 1—10. *Memoranda relating to the slave trade in France*, 1820.

[2] WELLINGTON'S *Despatch to lord Castlereagh*, 5 november 1814.

[3] WALSH'S *Appeal*, p. 376.

n'établissaient pas par des concessions mutuelles le droit de visite des vaisseaux chargés de faire la traite, cette traite ne pourrait que continuer et accroître; que quand même tous les états, à l'exception d'un seul, se soumettraient à cette visite, cela ne serait pas encore suffisant, et que, par suite, les ministres assemblés devraient faire un arrangement par lequel les vaisseaux de guerre de leurs pays respectifs auraient le droit de visite *ad hoc*.

Ces ministres ne purent que transmettre cette proposition aux cours qu'ils représentaient [1].

Le 21 du même mois, lord Castlereagh adressa à sir Charles Stuart, alors ambassadeur à Paris, une dépêche ainsi que la note communiquée aux diplomates qu'il venait de réunir à Londres, en lui donnant les instructions nécessaires pour obtenir du gouvernement français son consentement du droit de visite, que l'on avait déjà obtenu de l'Espagne, du Portugal et des Pays-Bas. Cette proposition fut rejetée par le duc de Richelieu, sous le motif qu'un pareil droit de visite donnerait lieu à des disputes entre les deux gouvernements, disputes qui leur seraient bien plus préjudiciables que la traite à laquelle ils désiraient mettre un terme [2].

Le ministre des États-Unis d'Amérique ne fut pas prié d'assister à la conférence de Londres dont nous avons parlé plus haut. Jusqu'à présent les États-Unis se sont abstenus de se mêler aux relations internationales des puissances européennes, et en ceci ils ont eu raison, car leur voix n'aurait pas la même autorité dans ce conseil des nations de l'Europe que celle des puissances qui, par leur position géographique, y ont un intérêt plus direct. Cette règle de conduite subira sans doute des modifications avec le temps, lorsque les voies de communica-

[1] *Thirteenth Report of the directors of the African Institution*, pp. 3—11.

[2] *Supplement to the fifteenth annual Report of the directors of the African Institution*, p. 77.

tion se seront accrues entre les deux grands continents, et lorsque leurs intérêts commerciaux et politiques se trouveront plus mêlés. Mais M. Monroe, alors président, ne pensa pas que la question de l'abolition dût faire dévier la politique américaine de la voie où elle était entrée sous la présidence de Washington, et où elle était demeurée depuis.

Lord Castlereagh communiqua cependant à M. Rush, le ministre des États-Unis à Londres, la proposition en question, avec le texte des traités conclus entre l'Angleterre et l'Espagne, ainsi que d'autres puissances de l'Europe, en invitant le gouvernement américain à entrer dans des arrangements semblables. M. Rush promit de transmettre cette communication à son gouvernement.

M. Adams, alors au département des affaires étrangères à Washington, chargea M. Rush de faire savoir au gouvernement anglais, que les États-Unis poursuivraient, par tous les moyens en leur pouvoir, cette traite odieuse, qu'ils désiraient voir complètement et définitivement abolie, et de présenter au cabinet anglais, comme garantie de leurs vues à cet égard, l'acte que le congrès venait de voter comme complément à la loi prohibitive de 1807 (acte du 20 avril 1818), et enfin de déclarer audit gouvernement que les États-Unis seraient prêts à adopter toute mesure pour la répression de la traite compatible avec leur pouvoir constitutionnel, dont l'expérience démontrerait la nécessité; mais qu'après avoir soigneusement examiné les traités communiqués par lord Castlereagh, on avait trouvé que toutes leurs dispositions principales n'étaient pas d'accord avec les institutions des États-Unis et les circonstances dans lesquelles ils se trouvaient. M. Adams fondait cette opinion sur ce que, pour établir la réciprocité dans l'exercice de ce droit donné aux officiers des vaisseaux de guerre des deux parties, de visiter les bâtiments marchands de l'autre, il fallait absolument établir deux tribunaux mixtes, dont l'un devrait siéger dans les colonies des deux parties:



or, comme les États-Unis n'avaient pas de colonies, ils ne pourraient entrer dans un semblable arrangement.

M. Rush fut, de plus, chargé de dire que, d'après la constitution des États-Unis, le pouvoir judiciaire appartenait à la cour suprême et à tels tribunaux inférieurs qu'il plairait au congrès d'établir, et dont les sujets étaient inamovibles, moins le cas de condamnation pour crime. Il pouvait donc être contestable si ce gouvernement pouvait établir un tribunal mixte composé d'étrangers, qui ne pourraient être mis en jugement par le gouvernement américain en cas de corruption, et qui par suite pourraient décider sans appel sur les statuts des États-Unis.

M. Adams ajouta de plus, dans ses instructions, que comme le gouvernement de chaque état de l'Union américaine décidait de l'abolition ou de la non-abolition de l'esclavage, le gouvernement fédératif ne pouvait répondre de la manière dont les nègres trouvés à bord de bâtiments marchands seraient traités lorsqu'ils débarqueraient en Amérique. Enfin il déclara que l'exercice du droit de visite en temps de paix serait vu avec défaveur par tout le pays. Le souvenir du droit de visite, même en temps de guerre, était trop pénible, pour qu'on consentît jamais à s'y soumettre en temps de paix, quelles que fussent les restrictions que l'on y ferait[1]. Ce fut par ces raisons que la proposition de lord Castlereagh fut positivement rejetée par le gouvernement américain. Lord Castlereagh, malgré toute son audace politique, avait un esprit trop pénétrant, pour ne pas voir qu'il serait inutile, en présence du souvenir récent d'une guerre dont la cause avait été l'abus du droit de visite, d'insister sur un sujet qui devait être si pénible au gouvernement américain. A plus forte raison, il se garda bien de faire même allusion à la prétention d'exercer

[1] M. JOHN QUINCY ADAMS' *Despatch to M. Rush, 2 november 1818. American State Papers* (foreign relations), vol. IV, p. 399.

ce droit de visite sur les bâtiments américains sans le consentement du gouvernement américain.

Le 4 mai 1818, un traité fut signé entre l'Angleterre et la Hollande, traité par lequel le droit de visite fut accordé aux croiseurs des deux nations, et des commissions composées de membres également des deux pays furent nommées pour prononcer sur les vaisseaux capturés par lesdits croiseurs.

En soumettant au parlement le traité avec l'Espagne, lord Castlereagh avait dit que la traite continuait encore, parce que, depuis la paix, le droit de visite ayant cessé, ceux qui voulaient encore faire la traite trouvaient une plus grande facilité à exécuter leurs desseins.

Agissant sur ce principe, et fort des concessions qu'il venait d'obtenir de l'Espagne et de la Hollande, lord Castlereagh se rendit au congrès d'Aix-la Chapelle, accompagné de M. Clarkson, ce zélé partisan de l'abolition. Celui-ci présenta, au mois de novembre 1818, un mémoire éloquent aux souverains assemblés [1].

Ce mémoire déclarait qu'en réalité, la cause de l'abolition n'avait fait que peu de progrès, et que toutes les déclarations et tous les engagements des puissances européennes resteraient sans effet, si l'on n'adoptait de nouveaux moyens pour réprimer la traite. Le ministre anglais, qui appuyait ce mémoire de toute l'autorité de son gouvernement, proposa donc, pour atteindre le but que l'on s'était proposé au congrès de Vienne:

1° La concession générale d'un droit de visite réciproque, et la capture des vaisseaux appartenants aux puissances qui avaient défendu la traite, et qui continueraient à la faire.

2° La proscription solennelle de la traite, comme piraterie, au point de vue du droit des gens.

Les quatre grandes puissances répondirent à cette proposition par des notes séparées, communiquées au gouvernement

[1] *British Annual Register*, vol. IX, p. 19.



anglais par les ambassadeurs desdites puissances. La France repoussa la proposition, et indiqua en revanche un autre projet, qui consistait dans l'établissement d'une police commune pour la surveillance de la traite.

Les trois autres puissances, la Russie, la Prusse, et l'Autriche, refusèrent de dénoncer la traite comme piraterie, tant que le Portugal continuerait à la tolérer. Quant au droit de visite, elles le rejetaient aussi, comme la France. Dans la réponse du cabinet russe, le comte de Nesselrode déclarait qu'il lui semblait hors de doute qu'il y aurait des états qui refuseraient de se soumettre au droit de visite, et que par conséquent il proposait d'établir, sur un point central de la côte occidentale de l'Afrique, une institution à laquelle tous les états de la chrétienté prendraient part. Cette institution devant rester neutre et séparée de tout intérêt politique et local, n'aurait qu'un but, celui de faire exécuter strictement les lois au sujet de la traite. Cette institution devait se composer d'une force maritime, pourvue d'un nombre suffisant de vaisseaux; d'un pouvoir judiciaire qui devait prononcer sur toutes les offenses criminelles relatives à la traite, d'après un code de législation adopté par les puissances réunies; d'un conseil suprême chargé de surveiller les opérations maritimes, de prononcer en dernier ressort sur les sentences du pouvoir judiciaire, et enfin de rendre compte de son administration aux futures conférences des puissances européennes. Cette institution aurait le droit de visiter les vaisseaux et de les soumettre à une enquête. Il était à supposer qu'aucune des puissances maritimes de l'Europe ne refuserait de se soumettre à la juridiction de cette police, dont la puissance était trop limitée et trop faible pour que l'on en pût abuser, et surtout trop compliquée dans ses éléments pour ne pas montrer une justice sévère mais impartiale envers tous [1].

[1] *Thirteenth Report of the directors of the African Institution*, pp. 23—25.

On peut facilement croire que ni la proposition du gouvernement français, ni celle du gouvernement russe ne furent du goût de lord Castlereagh; aussi proposa-t-il de limiter le droit de visite à dix années. Il se flattait par là de diminuer la répugnance que l'on avait d'abord montrée pour cette mesure [1].

Cependant tout ce que l'on put obtenir du congrès d'Aix-la-Chapelle fut une déclaration par laquelle il était dit, que la traite était un crime odieux, sujet de honte pour toutes les nations civilisées, et qu'il fallait mettre pour toujours fin à cette traite qui depuis si longtemps déjà était le fléau qui désolait l'Afrique, dégradait l'Europe et affligeait l'humanité [2].

Au congrès de Vérone, on essaya de nouveau d'incorporer dans le code des nations « ce principe si important, » comme l'appelait le plénipotentiaire russe à Aix-la-Chapelle. Dans la dépêche adressée le 1er octobre 1822 par M. Canning (devenu secrétaire d'état au département des affaires étrangères, en remplacement du marquis de Londonderry) à lord Wellington, ambassadeur de l'Angleterre au congrès, il était dit que, quels que fussent les avantages ou les désavantages de l'abolition pour les colonies anglaises, il était à craindre que pour l'Afrique ce ne fût plutôt un mal qu'un bien. La traite, loin d'être diminuée, au moins du nombre d'esclaves annuellement fournis autrefois aux colonies anglaises, s'était accrue et dépassait en étendue ce qu'elle avait été alors; quant aux souffrances qu'enduraient les Africains, elles étaient loin d'avoir diminué. En effet les mesures prohibitives qui avaient été prises contre la traite tendaient à augmenter le mal plutôt que de le faire cesser. La crainte d'être découverts suggérait aux marchands d'esclaves, pour cacher leur honteux trafic, des moyens qui faisaient endurer aux malheureux nègres les plus cruelles souffrances. Le nombre d'esclaves entassés à bord d'un même navire était tel que l'on ne comptait que l'ar-

[1] *Report*, pp. 1—3.
[2] *Fourteenth Report of the directors of the African Institution.*

gent que produirait la vente de ceux qui survivaient aux horheurs d'une aussi pénible traversée.

M. Canning ajoutait qu'à toutes ces horreurs on n'avait à opposer que la déclaration du congrès de Vienne, les traités avec l'Espagne et les Pays-Bas tendant à abolir complètement la traite, et ceux avec le Portugal qui la restreignait au midi de la Ligne. En France, au dire même de son gouvernement, l'opinion publique ne s'était pas, comme en Angleterre, prononcée contre la traite, et la nation ne rendait nullement justice aux intentions de la Grande-Bretagne; il en résultait que toute nouvelle loi présentée aux chambres, fondée sur une nouvelle proposition de la part de l'Angleterre, serait rejetée. M. Canning en concluait que les principaux avantages qu'on pouvait espérer tirer de la présence des souverains à Vérone étaient les suivants:

1° Un engagement de la part des souverains du continent de montrer l'horreur que leur inspirait la traite, en refusant l'entrée de leurs états aux produits des colonies des puissances qui n'avaient pas encore aboli la traite ou qui continuaient à la faire ouvertement.

2° Une déclaration au nom de l'alliance entière, ou, si la France refusait d'y adhérer, au nom de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche, renouvelant celle du congrès de Vienne, et exhortant les puissances maritimes qui avaient aboli la traite de pourvoir entre elles aux moyens nécessaires pour la déclarer un acte de piraterie, dans le but d'arriver, en réunissant ces engagements séparés des différentes nations entre elles, à faire entrer ce principe dans le droit public du monde civilisé.

On ajoutait qu'une pareille déclaration influerait puissamment sur les négociations de l'Angleterre avec les autres puissances, puisque du moment où toutes les puissances déclareraient que la traite était de la piraterie, l'Angleterre n'hésiterait point à reconnaître aux autres états le droit de déclarer que ceux de ses sujets qui faisaient encore la traite étaient des pirates.

Toutes les puissances assemblées au congrès s'unirent pour déclarer qu'elles adhéraient toujours aux principes maintenus par elles au congrès de Vienne; et l'on convint de les énoncer encore une fois dans une déclaration semblable à celle du 8 février 1815. Quant aux mesures particulières proposées par l'Angleterre, elles furent prises en considération par les ambassadeurs des différentes puissances, à l'exception de la France.

Les plénipotentiaires français, MM. de Châteaubriand et de Caraman, en effet, rejetèrent ces propositions, dans une réponse détaillée, dans laquelle ils développèrent les causes qui faisaient que sur cette question l'opinion publique ne s'était pas prononcée avec autant de force en France qu'en Angleterre. Il n'était que juste que l'on expliquât ce qui aurait pu sans cela paraître étrange de la part d'une nation aussi humaine, aussi généreuse que la nation française, nation toujours prête à se dévouer aux nobles causes.

D'abord, les massacres des colons de Saint-Domingue et l'incendie de leurs maisons, laissaient dans l'esprit des Français qui y avaient perdu des parents, des souvenirs douloureux. Puisque l'Angleterre présentait sous des couleurs si sombres, mais si vraies, les souffrances des *noirs*, en déclarant que la pitié influe toujours sur l'opinion publique, la France pouvait bien se laisser aller à plaindre le sort des *blancs*.

On pouvait de plus faire observer, que l'abolition de la traite n'était pas pour la France un acte de la législation nationale, discuté à la tribune, ce n'était que le résultat d'une des stipulations du traité de 1815, suite des défaites des armées françaises, et associé dans l'opinion populaire avec l'humiliation nationale. C'était le résultat de l'intervention d'une autorité étrangère, et cela devait, par suite, être une mesure peu populaire. On montrait de plus qu'en Angleterre l'abolition de la traite n'avait été complètement adoptée qu'après plusieurs essais infructueux au sein du parlement, et que pen-

dant ce temps l'opinion publique avait eu le temps de se former et de prendre une tournure décidée; tandis que la France n'avait pas eu les mêmes avantages. Le gouvernement français était d'ailleurs dans l'intention de poursuivre, comme par le passé, tous ceux qui seraient encore engagés dans ce commerce honteux. Les tribunaux français avaient déjà plusieurs fois puni sévèrement ceux qui se trouvaient justement accusés de s'être mêlés à la traite. Enfin, pour ce qui regardait l'établissement d'une nouvelle loi publique déclarant la traite un acte de piraterie, les plénipotentiaires français étaient d'avis qu'une semblable déclaration n'était pas du ressort d'une conférence diplomatique.

A ceci lord Wellington répondit, dans une conférence, que la proposition du gouvernement anglais n'avait pour but que d'engager toutes les puissances maritimes qui avaient aboli la traite de concerter entre elles les mesures nécessaires pour la déclarer crime de piraterie et pour la punir comme telle.

Les plénipotentiaires français répliquèrent qu'ils avaient parfaitement compris l'intention du gouvernement anglais, mais qu'ils ne pouvaient signer une déclaration dans laquelle cette intention serait exprimée, parce qu'ils ne pouvaient prendre sur eux de prescrire à leur gouvernement ni la forme ni le fond d'une loi nouvelle.

Tout ce qui résulta du congrès de Vérone fut donc une stérile répétition des déclarations faites aux congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle. Les trois puissances du Nord ne voulurent pas accéder aux propositions de l'Angleterre, et la France refusa positivement de prendre de nouvelles mesures pour l'abolition de la traite.

Il n'est pas étonnant que l'Angleterre ne pût obtenir du congrès de Vérone de lui accorder ce qu'elle demandait, puisqu'elle-même elle était opposée au principal but que s'était proposé le congrès en s'assemblant, à savoir de donner un appui à l'intervention de la France dans les affaires intérieures

de l'Espagne. Depuis le congrès de Troppau et de Laybach, le cabinet britannique s'était, de plus en plus, séparé de l'alliance des grandes puissances, au sujet du droit d'intervention dans les affaires des autres états, pour empêcher des changements révolutionnaires dans leur gouvernement et dans les dynasties qui se trouvent à leur tête [1]. Cette différence, sur un sujet si important pour les grandes puissances du continent, commença sous l'administration de lord Liverpool, et continua à grandir sous celle de M. Canning. Ce ne fut pas par la force que l'Angleterre s'opposa à l'intervention armée de la France dans les affaires d'Espagne, intervention qui eut pour conséquence le rétablissement de Ferdinand VII sur le trône de ses pères; mais elle s'y opposa, en reconnaissant l'indépendance des colonies espagnoles en Amérique; et, comme le dit plus tard M. Canning, «elle donna la vie à un monde nouveau pour rétablir la balance des puissances dans l'ancien [2].» Cette mesure, décisive, suivie de l'intervention armée de l'Angleterre en Portugal, en 1826, troubla l'alliance des grandes puissances du continent avec l'Angleterre, et était loin de les engager à lui accorder ce qu'elle demandait, à moins d'en espérer en retour de grands avantages. Cet état de choses continua, comme nous le verrons par la suite, jusqu'à la révolution de 1830. L'Angleterre put alors obtenir de la France la concession du droit de visite; mais le traité du 15 juillet 1840 attira de nouveau l'Angleterre dans l'alliance des trois grandes puissances du Nord, et prépara celui du 20 décembre 1841, par lequel les puissances, autrefois les grands champions des droits maritimes, concédèrent le droit de visite pour la suppression de la traite.

[1] Lord CASTLEREAGH's *Circular Despatch of the 18th of January* 1821. (*British Annual Register*, vol. LXII, p. II, p. 737.)

[2] M. Canning's Speech in the House of Commons on the British armed intervention in the affairs of Portugal, 11 december 1826. (*British Annual Register*, vol. LXVIII, p. 192.)



Cependant la traite se faisait avec plus d'ardeur encore que par le passé, et elle était accompagnée d'actes d'une cruauté sans exemple. Cela est incontestablement prouvé par les correspondances diplomatiques du cabinet anglais sur ce sujet, ainsi que par les rapports de l'Institut africain de Londres, et par ceux des commissions du parlement anglais et du congrès américain. Une grande partie de la traite se faisait sous les pavillons de l'Espagne et du Portugal, avec des fonds anglais et avec des navires construits dans les ports de Londres et de Liverpool[1]. La traite avait été défendue aux sujets espagnols, sur toute l'étendue des côtes occidentales de l'Afrique, depuis le 31 mai 1820; mais les Portugais la faisaient encore au midi de l'Équateur. En 1821 il ne restait aucun état de l'Europe ayant le droit de faire la traite au nord de l'Équateur; et pourtant jusqu'en 1830, et nous pouvons même ajouter jusqu'à nos jours, l'importation frauduleuse d'esclaves a continué, depuis le Rio de la Plata jusqu'à l'Amazone, et dans tout l'Archipel des Indes occidentales[2]. La cupidité des commerçants, les intérêts politiques et de finance des divers états, et cette longue habitude qui condamne, depuis tant de siècles déjà, le continent de l'Afrique à rester plongé dans la barbarie, ne pouvaient disparaître en un si petit nombre d'années, par suite de quelques lois et de quelques traités, et des efforts des philanthropes dévoués à la cause de l'humanité. «Ce n'est qu'en faisant de l'HOMME une marchandise que les habitants de l'Afrique ont pu se procurer les objets de luxe de la vie civilisée,» dit sir Thomas F. Buxton, dans son *Histoire de l'Abolition de la traite des noirs.*

Dans cet ouvrage, l'auteur établit d'une manière incontestable que de nos jours plus de 150,000 esclaves sont annuel-

[1] Lord Castlereagh lui-même l'a avoué dans les débats qui eurent lieu au parlement, le 9 février 1818.

[2] *Report to the House of Representatives in the American Congress, 16 February 1825.*

lement transportés des côtes de l'Afrique; que des armes et d'autres objets spécialement destinés à la traite sont fabriqués en Angleterre sur une vaste échelle; que non-seulement le nombre des victimes de ce commerce odieux s'est singulièrement accru depuis que Clarkson et Wilberforce commencèrent leurs travaux philanthropiques, mais que chaque victime souffre infiniment plus à cause même des moyens que l'on prend pour faire la traite clandestinement. Il en conclut que les moyens pris pour arriver à l'abolition n'étaient pas efficaces, et que quand même l'Angleterre arriverait à obtenir de toutes les nations (ce dont il doute) leur consentement au droit de visite, ce ne serait là qu'un avantage illusoire. Le vrai moyen d'arriver à l'abolition complète et efficace de la traite est, selon lui, la civilisation de l'Afrique. Tant que les Africains ne seront pas assez civilisés pour ne plus vendre leurs frères, pour obtenir les deux grands objets de leurs désirs, les armes et les liqueurs fortes, la traite continuera. La conviction que l'on doit maintenant avoir que tous les efforts faits jusqu'à présent pour abolir la traite sont restés infructueux, ne doit nullement refroidir le zèle de ces philanthropes qui protestent au nom des droits les plus sacrés de l'humanité contre ce trafic, mais seulement les rendre plus circonspects dans les moyens à employer pour atteindre le noble but qu'ils se proposent. Il faut, avant tout, qu'ils n'oublient point que, pour arriver à ce but, ils n'ont pas le droit de fouler aux pieds les droits des autres nations aussi indépendantes de l'Angleterre que cette puissance l'est d'elles. Il ne faut pas qu'ils oublient qu'un de leurs plus grands légistes a dit que «nulle nation n'a le droit de frayer le chemin à l'affranchissement de l'Afrique, en foulant aux pieds l'indépendance d'une autre nation; de chercher à atteindre un grand bien par des moyens illégaux, ou d'établir

un principe important en sacrifiant d'autres principes également sacrés [1]. »

Nous avons déjà vu que tant que dura la guerre maritime en Europe, les lois qui défendaient la traite aux sujets de l'Angleterre furent exécutées au moyen du droit de visite belligérant, au moins dans le cas où des navires anglais avaient recours au pavillon des autres pour couvrir leur commerce illicite. Les bâtiments saisis et conduits dans un port anglais pour y être jugés sous l'exercice de ce droit, étaient condamnés, quand même ils n'appartenaient pas à l'ennemi, comme *des biens de l'ennemi*, d'après la formule établie des tribunaux de prises. En principe cette procédure n'avait pour but que de garantir l'exécution des lois du pays contre ses propres sujets, en rejetant leurs réclamations fondées sur la violation de ces lois. Mais en 1810 se présenta un cas où cette doctrine fut singulièrement étendue et appliquée aux biens appartenants aux sujets d'un état *neutre* qui violaient les lois de cet état. Ce fut le cas d'un navire américain, *l'Amadie*, qu'on employait à transporter des esclaves des côtes de l'Afrique à une colonie de l'Amérique espagnole. Un croiseur anglais s'empara du navire ainsi que des esclaves qui étaient à bord. Le tribunal de vice-amirauté à Tortola prononça la confiscation du navire ainsi que de la cargaison au profit du capteur anglais. Cette sentence fut confirmée par la cour d'appel pour les affaires de prises. Sir William Grant fonda l'arrêt de la cour d'appel sur les raisons suivantes. Selon lui, ce navire était évidemment occupé à transporter des esclaves des côtes de l'Afrique à une colonie de l'Amérique espagnole; et pourtant son propriétaire, citoyen américain, se plaint de ce que le vaisseau a été pris, et demande la restitution de la propriété dont il se dit injustement dépossédé. Lorsque l'Angleterre n'avait pas encore reconnu l'abolition totale de la traite, la

[1] Conclusions de lord STOWELL dans l'affaire du navire français *le Louis*. (DODSON'S *Admiralty Reports*, vol. II, p. 238.)

question n'était pas du tout la même que depuis qu'elle avait déclaré que la traite était contraire aux principes de la justice et de l'humanité. Tant que la traite était tolérée par le gouvernement anglais, un tribunal anglais ne pouvait la condamner chez les autres nations; mais depuis l'abolition de la traite, elle ne peut pas avoir d'existence légale. Ce n'est pas à dire qu'on ait le droit d'influer sur les décisions des nations qui n'ont pas la même manière de voir que le gouvernement anglais, mais seulement que dans ce cas il faudra exiger de ceux qui font la traite de prouver que leur gouvernement l'autorise. Il en concluait donc que tant que le gouvernement américain n'autorisait point la possession d'esclaves, le propriétaire du navire ne pouvait nullement demander qu'on lui restituât ce qu'on lui avait enlevé, et que, par suite, il fallait confirmer la sentence du tribunal de vice-amirauté [1].

Il peut paraître étonnant qu'un magistrat d'un esprit aussi juste que sir William Grant pût arriver à de telles conclusions après avoir posé de pareilles prémisses.

Quels progrès rapides avait dû faire en Angleterre l'opinion publique depuis le moment où le gouvernement de ce pays arrachait à l'Espagne le pacte de l'*Assiento*, comme prix des victoires de Blenheim et de Ramillies; où il obtenait au congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1748, une prolongation de quatre années pour faire la traite; où, dans le traité de Madrid, il s'attachait encore aux derniers restes du *pacte de l'Assiento;* et où, pour nous rapprocher davantage du temps où ce singulier jugement fut rendu, où lord Eldon, parlant au parlement en 1807, dit que «la traite avait été sanctionnée par des parlements dans lesquels siégeaient les légistes les plus expérimentés, les théologiens les plus savants, et les hommes d'état les plus habiles;» et où enfin lord Westmoreland déclarait que quand même il verrait s'unir en faveur de l'abo-

[1] Acton's *Admiralty Reports*, vol. I, p. 240. *Fifth Report of the directors of the African Institution*, pp. 11—13.

lition le presbytérien et le prêtre, le méthodiste et le prédicateur des campagnes, le jacobin et l'assassin, il n'en élèverait pas moins sa voix contre ce projet [1]! Quels rapides progrès, nous le répétons, avait dû faire l'opinion publique pour qu'un esprit aussi judicieux que celui de sir William Grant se laissât ébranler au point de prononcer un jugement qui eut pour conséquence de donner au tribunal qu'il présidait le pouvoir illégal d'exécuter les lois pénales d'un autre état indépendant sans son consentement!

Dans le cas de *la Fortuna*, décidé en 1811 dans la haute cour de l'amirauté, lord Stowell condamna ce vaisseau américain. En rendant ce jugement, il déclara qu'un bâtiment américain devait être relâché dès qu'il prouvait qu'il était de cette nation, mais que nonobstant, il pouvait perdre, comme tout autre bâtiment neutre, ce droit, par divers actes coupables, tels que la violation des droits belligérants. Il dit, en outre, que la décision récente dans le cas de *l'Amadie* allait jusqu'à proclamer le principe que tout bâtiment faisant un commerce quelconque contre le droit des gens, pouvait être confisqué. « Ce n'est pas à moi, ajoutait lord Stowell, d'examiner jusqu'à quel point ce jugement a mérité l'approbation des légistes. *S'il en est qui le désapprouvent, je n'ai point le droit de me compter dans ce nombre, puisque les décisions de cette cour enchaînent nécessairement la conscience de celle-ci;* il faut se conformer à ses décisions et adopter ses principes. Le principe posé semble être que la traite faite par un bâtiment américain, n'étant pas protégée par les lois de ce pays, soumet le bâtiment à la confiscation. Si donc le bâtiment en question est prouvé être américain, le cas de *l'Amadie* engagera la conscience du tribunal au point de lui faire prononcer une sentence de confiscation [2]. »

[1] HANSARD'S *Parliamentary debates*, vol. VIII.

[2] DODSON'S *Admiralty Reports*, vol. I, p. 81. *Fifth Report of the African Institution*, p. 15.

Dans un autre cas, celui de *la Diana*, lord Stowell limita l'application de la doctrine inventée par sir William Grant, aux circonstances particulières au cas de *l'Amadie*. *La Diana* était un bâtiment suédois pris, par un croiseur anglais, sur les côtes de l'Afrique, dans l'acte même de transporter des esclaves dans les colonies suédoises des Indes occidentales. Le bâtiment fut restitué à son propriétaire, parce que la Suède n'avait pas encore aboli la traite, ni par une loi, ni par des conventions, et qu'elle continuait encore à la tolérer en pratique. En rendant cet arrêt, lord Stowell déclara que l'Angleterre avait aboli la traite comme injuste et criminelle; mais qu'elle ne prétendait nullement maintenir cette prohibition envers les états qui n'avaient pas adopté la même opinion, et qu'elle ne voulait pas non plus se poser en *custos morum* du monde entier ou se mêler des règlements commerciaux des autres nations. Le principe établi dans le cas de *l'Amadie* était, que lorsque les lois civiles des états auxquels appartenaient les vaisseaux saisis défendraient la traite, les tribunaux anglais la regarderaient comme illégale, en se basant sur des principes généraux de justice et d'humanité, mais qu'ils respecteraient les droits de propriété des personnes qui faisaient la traite avec la sanction de leur propre gouvernement [1].

Les trois cas que nous avons cités arrivèrent pendant la guerre, et lorsque les lois et les traités défendant la traite étaient momentanément exécutés par le droit de visite belligérant.

Dans l'affaire de *la Diana*, lord Stowell avait cherché à distinguer les circonstances de ce cas de celles de *l'Amadie*, de manière à distinguer l'espèce des sujets d'un pays qui a déjà prohibé la traite, de celle des sujets d'un pays où elle est encore tolérée. Enfin se présenta l'affaire du bâtiment français *le Louis*, capturé après la paix, par un croiseur anglais, et condamné par la cour d'amirauté sur la côte d'Afrique. Lord Sto-

[1] DODSON'S *Admiralty Reports*, vol. I, p. 95.

well a cassé la sentence, en rejetant entièrement le précédent établi dans le cas de *l'Amadie*, et en soutenant que même si la traite avait été expressément prohibée par les lois françaises (ce qui lui paraissait fort douteux), le droit de visite, étant un droit de guerre, ne pouvait pas être exercé en temps de paix de manière à autoriser les tribunaux anglais à s'emparer des propriétés des sujets français. En donnant ses conclusions, le savant magistrat posait en principe que la traite des noirs ne constituait pas le crime de piraterie d'après le droit des gens, malgré que ce commerce soit interdit par la législation anglaise. Un tribunal maritime, en administrant la justice, devait suivre les règles de la morale internationale reconnues par le droit des gens, établies et constatées par l'usage ancien, et généralement reconnues et approuvées par des traités et autres transactions entre les diverses nations. Pour considérer la traite des noirs comme crime de piraterie, il faudrait qu'elle fût regardée comme telle d'après l'usage général de toutes les nations civilisées, ou déclarée comme telle par une convention entre elles. La traite, au contraire, avait été exercée par l'Angleterre, et par tous les pays commerçants de l'Europe, jusqu'à une époque très-récente, et elle l'était encore par l'Espagne et le Portugal, et n'était pas entièrement prohibée par la France. La traite des noirs n'était donc pas un commerce criminel, d'après le droit des gens fondé sur l'usage général des nations, et chaque pays, indépendamment des conventions spéciales, avait le droit de continuer ce commerce. Le droit de visite ne pouvait être exercé, par une nation quelconque, sur l'Océan, qu'en vertu des droits de la guerre. Nulle nation n'avait le droit de frayer le chemin à l'affranchissement de l'Afrique, en foulant aux pieds l'indépendance d'une autre nation; de chercher à atteindre un grand bien par des moyens illégaux, ou d'établir un principe important en violant d'autres principes également sacrés. Le droit de visite sur les mers n'existait pas en temps de paix. Si ce droit appartenait à une

nation, il appartenait également à toutes les autres, et son exercice par toutes amènerait la guerre universelle avec ses maux incalculables. Pour autoriser le droit de visite en temps de paix, il faudrait une convention expresse, et d'autres nations ne l'ayant pas accordé aux croiseurs anglais sur les côtes de l'Afrique, il s'ensuit que la capture de ce bâtiment français doit être déclarée nulle.[1].

Les mêmes principes ont été adoptés par la cour suprême des États-Unis d'Amérique dans l'affaire des bâtiments espagnols et portugais employés dans la traite pendant que ce commerce était toléré par les lois de l'Espagne et du Portugal, capturés par des croiseurs américains, et amenés dans un port de l'Union. En prononçant la sentence dans ce cas, le président de la cour, Marshall, disait qu'on ne pouvait pas nier que la traite des noirs était contraire au droit naturel; que d'après ce droit, chaque homme devait jouir des fruits de son propre travail, et que nulle autre personne ne pouvait le priver de ces fruits, et se les approprier sans son consentement. Cependant, depuis les temps les plus reculés, la guerre avait existé, et la guerre conférait des droits reconnus par tous. Les nations les plus éclairées de l'antiquité reconnaissaient parmi ces droits celui que le vainqueur avait de réduire à l'esclavage le vaincu. Ce qui était établi par l'usage de toutes les nations, ne pouvait pas être regardé comme contraire au droit des gens, qui est fondé sur l'usage général et approuvé des nations. Ce qui a reçu l'assentiment de tous doit être le droit de tous.

L'esclavage a donc pris son origine dans la force; mais, comme le monde avait été d'accord pour le regarder comme un résultat légitime de la force, l'état des choses, produit de cette manière par le consentement général, ne pouvait pas être regardé comme illégal.

Parmi les nations chrétiennes et civilisées, la règle qui fondait l'esclavage sur la conquête avait été abolie. Mais ce

[1] DODSON'S *Admiralty Reports*, vol. II, p. 210.

triomphe de l'humanité n'avait pas été général. Les fondateurs du droit des gens moderne ne propagent pas leurs principes par la force, et l'Afrique ne les a pas encore adoptés. Partout dans cet immense continent, autant que nous connaissons son histoire, les prisonniers de guerre sont encore regardés comme esclaves d'après le droit des gens. Or, ceux qui ont renoncé à ce droit barbare peuvent-ils participer dans ses effets, en achetant les hommes qui sont ses victimes?

Quelle que soit la réponse d'un moraliste à cette question, un légiste doit chercher sa solution dans les principes consacrés par les usages, les transactions, et l'assentiment général de cette portion de la race humaine à laquelle il appartient. Si nous appliquons ces principes comme constituant le droit international de la chrétienté, la question devrait être regardée comme décidée en faveur de la légalité de la traite des noirs. Depuis deux siècles l'Europe et l'Amérique ont pratiqué ce commerce, et l'ont fait sans opposition et sans répression. Aucun légiste ne pouvait donc dire qu'un tel commerce fût illégal, ou que ceux engagés dans ce commerce dussent être punis ou dans leurs personnes, ou en les privant de leurs biens.

Chaque nation a un droit égal d'exercer ce commerce sanctionné par l'assentiment universel. L'égalité parfaite des nations est un principe du droit public généralement reconnu. L'empire de Russie et la république de Genève sont égaux en droits. De cette égalité il résulte qu'un état ne peut pas imposer une règle de conduite à un autre état indépendant. Chaque état a sa propre législation qui ne peut pas s'étendre aux autres. Un droit qui est commun à tous, par le consentement de tous, ne peut être aboli que par le consentement de la nation qui le possède; et ce commerce, auquel toutes les nations ont participé, est encore licite pour celle qui ne veut pas y renoncer. Une nation ne peut pas prescrire une règle de conduite à une autre nation, et encore moins en faire une générale pour toutes les nations, et le droit de pratiquer ce

commerce reste entier pour les sujets des gouvernements qui ne l'ont pas prohibé.

Si ce commerce est permis d'après le droit des gens, il ne peut pas être regardé comme constituant le crime de piraterie selon ce même droit : il peut être déclaré crime de piraterie par les lois d'un ou de plusieurs états, en tant que cela regarde leurs propres sujets, mais l'obligation d'observer ces lois ne s'étend pas aux sujets des autres états.

Si donc la traite n'était pas illicite d'après le droit des gens, si ce commerce ne constituait pas le crime de piraterie d'après ce même droit, il s'ensuivait que les bâtiments d'une autre nation engagés dans ce commerce ne pouvaient pas être saisis par les vaisseaux armés des États-Unis. Les tribunaux d'un pays ne devaient pas prêter la main à l'exécution des lois pénales d'un autre pays, et le droit de visite ne pouvait pas être exercé en temps de paix contre les bâtiments d'une autre nation. La cour a donc ordonné main-levée des bâtiments espagnols et portugais saisis sous prétexte d'avoir été engagés dans la traite[1].

Telle fut l'opinion des légistes en Angleterre et en Amérique sur la question de la légalité de la traite d'après les principes du droit public, lorsqu'une adresse fut présentée le 9 juillet 1819, par les deux chambres du parlement, au prince-régent, félicitant son Altesse Royale sur le succès dont avaient été couronnés les efforts du gouvernement anglais pour supprimer ce commerce déclaré par toutes les puissances de l'Europe comme étant incompatible avec les principes de l'humanité et de la morale universelle;

Que, par suite de cette déclaration, tous les états européens dont les sujets étaient autrefois employés dans ce trafic criminel, l'avaient prohibé, la plupart de ces états absolument et entièrement, d'autres pour un temps limité, et partiellement sur cette partie des côtes d'Afrique au nord de l'Équateur;

[1] WHEATON'S *Reports*, vol. X, p. 66. The Antelope.

que la période solennellement fixée par l'Espagne pour l'abolition totale de la traite était bien proche, une seule puissance (le Portugal) ayant refusé de fixer ce terme d'une manière absolue;

Que les États-Unis d'Amérique s'étaient honorablement distingués, comme étant la première puissance qui avait prononcé la condamnation de la traite, et qu'ils avaient adopté plusieurs lois pour donner effet à cette prohibition;

Que néanmoins les deux chambres du parlement avaient entendu avec le plus profond regret que, malgré la condamnation prononcée contre ce commerce par toutes les puissances de l'Europe et par les États-Unis d'Amérique, il y avait raison de craindre que les mesures adoptées pour le supprimer ne fussent pas encore suffisantes pour atteindre leur but;

Qu'elles ne pouvaient pas admettre cependant la supposition qu'une nation si grande et si généreuse que la nation française, qui avait flétri ce commerce comme l'opprobre de l'humanité, serait moins empressée que la nation anglaise d'effacer une tache si déshonorante au caractère d'un peuple chrétien;

Que la conscience de la part du gouvernement anglais d'avoir entraîné les Américains dans cette voie criminelle, devait l'engager à chercher leur coopération dans la suppression des maux qui en étaient résultés;

Que l'établissement d'un concert dans les mesures à prendre par les diverses puissances pour remplir le but commun de leurs efforts pourrait être très-utile;

Que les deux chambres du parlement suppliaient Son Altesse Royale le prince-régent de renouveler ses efforts auprès des gouvernements français et américains pour atteindre ce but, pour mettre à exécution des principes universellement reconnus comme étant justes et vrais, et pour obtenir en faveur des peuples de l'Afrique la suppression de l'injustice

cruelle dont ils avaient été si longtemps les victimes, en ouvrant ce grand continent au commerce, à la civilisation, et aux lumières de la vraie religion[1].

Soutenu par l'appui de cette adresse du parlement, lord Castlereagh renouvela ses efforts pour obtenir le consentement du gouvernement américain à l'exercice du droit de visite en temps de paix, comme le moyen le plus efficace de supprimer la traite. D'après ses instructions, sir Stratford-Canning, l'envoyé d'Angleterre à Washington, présenta, le 20 décembre 1820, une note officielle à M. Adams, déclarant que, malgré tout ce qu'on avait fait des deux côtés de l'Atlantique pour la suppression de ce commerce, il était notoire qu'il continuait encore à être poursuivi avec des circonstances aggravantes pour ses malheureuses victimes; qu'il était généralement reconnu que le seul moyen efficace de l'abolir serait d'établir un système combiné de police maritime, et que l'accord de principes entre les chambres du parlement anglais et du congrès américain devait naturellement mener à un concert de mesures entre les deux gouvernements, propres à atteindre leur but commun. Qu'on ne pouvait pas supposer que l'une ou l'autre des deux parties fût découragée par les difficultés inséparables de toutes les grandes affaires, ou disposée à se résigner à la prolongation de pratiques si immorales, surtout quand la traite était déjà complètement prohibée au nord de l'Équateur, et était tolérée par le Portugal seulement au sud de cette ligne. La note terminait en annonçant que, malgré que le gouvernement anglais regardait la concession d'un droit de visite mutuel comme le seul moyen efficace d'arriver au but proposé, il était préparé à recevoir et à discuter toute autre proposition tendant au même résultat, et qui serait plus en accord avec les institutions ou l'opinion publique des autres nations.

En répondant à cet office, M. Adams déclara que les pro-

[1] *Thirteenth Report of the African Institution,* pp. 4—7.

positions faites par le gouvernement anglais, en invitant le gouvernement américain à accéder aux stipulations des traités entre l'Angleterre, l'Espagne, le Portugal et les Pays-Bas, pour la suppression de la traite, avaient été prises de nouveau en considération par le président, avec le plus vif désir de contribuer à ce but par tous les moyens que possédait le gouvernement fédéral dans la sphère de ses pouvoirs constitutionnels, et compatibles avec les droits de ses citoyens et de son indépendance nationale.

Les difficultés qui empêchaient l'accession des États-Unis à ces stipulations avaient déjà été communiquées au gouvernement anglais. Ces difficultés provenaient de certains principes de droit des gens maritime relativement à l'exercice du droit de visite, de certaines limitations d'autorité, prescrites par la nation américaine aux dépositaires des pouvoirs constitutionnels. Cependant le gouvernement américain, en exprimant tous ses regrets de ne pouvoir concourir à l'accomplissement du but commun par les moyens proposés, ne repoussait pas la proposition générale d'une coopération avec l'Angleterre à la suppression de la traite des noirs. Dans ce but, les États-Unis avaient déjà établi des croiseurs sur les côtes d'Afrique, et comme il y avait des vaisseaux armés chargés de remplir le même devoir de la part du gouvernement anglais, M. Adams proposait que des instructions fussent concertées entre les deux gouvernements, et données aux commandants respectifs des vaisseaux armés chargés de ce service, pour régler leur coopération, en se communiquant mutuellement toutes les informations, et en se prêtant toute l'assistance nécessaire pour atteindre le but commun. On espérait que ces mesures seraient suffisantes pour accomplir l'objet vers lequel le gouvernement américain ne manquerait pas de diriger tous ses efforts, dans le même esprit qui l'avait guidé jusqu'ici pour venger les droits de l'humanité.

Dans une dépêche adressée par lord Castlereagh à sir

Stratford-Canning, en date du 25 mars 1821, le gouvernement anglais exprima ses regrets, que la contre-proposition faite par le gouvernement américain fût bien loin de répondre aux vues du gouvernement anglais. Cependant l'envoyé anglais reçut ordre de communiquer au gouvernement américain les instructions déjà données par son gouvernement à ses forces navales stationnées sur les côtes de l'Afrique, et d'annoncer que de nouvelles instructions seraient données incessamment pour régler la coopération de ces forces avec celles des États-Unis pour la suppression de la traite.

Le 29 janvier 1823, sir Stratford-Canning adressa un nouvel office à M. Adams, déclarant que le gouvernement anglais gardait encore sa conviction que le seul moyen efficace d'abolir ce commerce serait trouvé dans la concession réciproque du droit de visite. Il invita en même temps le cabinet américain à communiquer à cet égard quelque contre-proposition, et l'engagea à donner à son envoyé à Paris des instructions pour concourir, avec l'ambassadeur anglais, près la cour de France, dans des remontrances contre la traite qui continuait encore à être pratiquée sous le pavillon français.

Le 8 mars 1823, une résolution fut adoptée par la chambre des représentants au congrès des États-Unis, pour engager le président à entamer des négociations avec les diverses puissances maritimes de l'Europe et de l'Amérique pour la suppression de la traite, en la dénonçant comme crime de piraterie, d'après le droit des gens, par le consentement de tous les pays civilisés.

M. Adams répondit à l'office de sir Stratford-Canning, en communiquant cette résolution de la chambre des représentants, et en déclarant que le président était prêt à prendre un engagement commun avec d'autres gouvernements de poursuivre et de punir, comme pirates et ennemis du genre humain, tous ceux qui persisteraient encore à continuer ce commerce si justement flétri comme l'opprobre de l'humanité. Il

transmit en même temps à l'envoyé d'Angleterre l'acte du congrès du 15 mars 1820, d'après lequel tout citoyen des États-Unis employé à bord d'un bâtiment *étranger* engagé dans la traite, et *toute personne* quelconque faisant partie de l'équipage d'un bâtiment appartenant à des citoyens américains, ou navigué pour leur compte, était déclaré coupable du crime de piraterie et soumis à la peine de mort. Le pouvoir législatif d'une seule nation ne pouvait pas aller plus loin, en montrant sa détestation pour ce crime, et en cherchant à empêcher qu'il fût commis par ses citoyens. Le code anglais n'avait pas encore dénoncé et puni ce crime par des pénalités si sévères, et en même temps applicables à ses sujets intéressés dans la traite exercée sous un pavillon étranger et avec des papiers simulés.

M. Adams termina sa communication en proposant, de la part du président, l'adoption par l'Angleterre des principes de cet acte du congrès, et une stipulation mutuelle des deux puissances de dénoncer et de punir comme crime de piraterie la participation dans la traite par leurs citoyens et sujets respectifs. Cette proposition fut substituée à celle faite par le gouvernement anglais pour la concession réciproque du droit de visite, et la procédure par une commission mixte qu'elle rendrait superflue. Si cette proposition était trouvée acceptable par le gouvernement anglais, on pourrait entamer des négociations pour engager la France et les autres puissances maritimes à y accéder.

Au lieu de répondre à ce contre-projet, provoqué par ses précédentes communications, sir Stratford-Canning revenait sur la première proposition de son gouvernement relative au droit de visite, en cherchant à obvier aux objections péremptoires du cabinet américain. Il insinua en même temps que les bâtiments capturés, au lieu d'être jugés par une commission mixte, pourraient être amenés devant les tribunaux d'amirauté ordinaires du pays du capteur, ou du pays auquel

appartiendraient les bâtiments capturés. Mais la première partie de cette alternative fut la seule distinctement proposée par le négociateur anglais.

Dans sa réplique, en date du 24 juin 1823, M. Adams remarque que sa proposition avait été substituée à celle de la concession d'un droit de visite réciproque, avec le jugement devant une commission mixte mise en avant par le gouvernement anglais. Cette dernière proposition avait été trouvée totalement inadmissible par le cabinet américain, et il ne trouvait pas moins d'objections contre la nouvelle proposition d'une procédure contre les bâtiments capturés devant les tribunaux ordinaires du pays du capteur. Le droit de visite n'existait pas en temps de paix, et les bâtiments d'une nation étrangère, saisis en pleine mer en temps de paix, n'étaient pas justiciables devant les tribunaux du pays du capteur. Pour autoriser l'exercice d'une telle juridiction, il faudrait introduire une nouvelle loi publique, et les États-Unis ne pouvaient pas donner leur assentiment à une telle loi qui autoriserait un tribunal étranger à prononcer sur la vie et sur la fortune de leurs citoyens. Ils avaient dénoncé la traite comme crime de piraterie, mais en réservant à leurs propres tribunaux le jugement de leurs citoyens accusés de ce crime. La distinction entre la piraterie d'après le droit des gens, et la piraterie créée par une loi spéciale, était également familière à la jurisprudence des deux pays. Le crime de piraterie défini par le droit des gens était reconnu comme justiciable par les tribunaux de tous les pays, n'importe à quelle nation l'accusé appartînt; tandis que le crime de piraterie introduit et défini par les lois d'un pays quelconque était exclusivement justiciable devant les tribunaux de ce pays.

L'autre alternative de la proposition présentée par le négociateur anglais, de soumettre le jugement des bâtiments saisis pour le délit de la traite aux tribunaux du pays auquel ces bâtiments appartiennent, ne rencontrerait pas les mêmes ob-

jections de la part du gouvernement américain, que le jugement devant une commission mixte, ou devant les tribunaux du pays du capteur. Cependant les objections contre une extension du droit de visite en temps de paix, telle qu'elle était proposée par le gouvernement anglais, existaient encore dans toute leur force. Le droit de visite, tel qu'il est reconnu et toléré par l'usage des nations, était exclusivement un droit de guerre. En principe, ce droit devrait être limité au seul objet de rechercher et de capturer des marchandises de contrebande. D'après le droit naturel, quand deux nations sont en guerre, une troisième nation qui reste neutre doit conserver son droit de commercer avec ces deux nations comme en temps de paix. Cependant chaque partie belligérante avait le droit incontestable d'intercepter les munitions de guerre destinées à l'usage de son ennemi, et comme un incident à ce droit, celui de visiter les bâtiments marchands du pays neutre pour trouver ces objets. Même limité de cette manière, le droit de visite restait un acte de force, justifié seulement par la nécessité, puisqu'il ne pouvait être exercé sans faire peser une partie des maux de la guerre sur l'innocent. Parmi les états maritimes un usage s'est introduit, nullement fondé sur le droit naturel, qui n'avait jamais reçu l'assentiment général des nations, qui avait été rejeté par plusieurs, et auquel toutes les nations avaient souvent renoncé par des conventions. D'après cet usage, le droit de visite a été étendu à la saisie de toutes les marchandises d'un ennemi trouvées à bord d'un vaisseau ami. Cette pratique était dans son origine un abus du droit de visite pour la contrebande, exercé par le belligérant, parce qu'il était armé, et auquel le neutre se soumettait parce qu'il était sans défense. Ayant été exercé par toutes les nations comme belligérantes, et permis par toutes comme neutres alternativement, il avait acquis la force d'un usage, qui peut être exercé ou rejeté par la puissance belligérante pendant chaque guerre, et que la puissance neutre peut souf-

frir ou rejeter, à l'option de chacune d'elles. L'exemple d'une extension du droit de visite par convention, pour n'importe quel but, pourrait amener d'autres innovations contre la liberté des mers. L'extension de ce droit en temps de paix serait peut-être le commencement d'un système pour la domination des mers, surtout par les abus auxquels elle pourrait donner lieu, en confondant toutes les distinctions de temps et de circonstances, de paix et de guerre, et des droits applicables à chaque état des choses.

Le gouvernement américain avait donc pensé, après mûr examen, que le plus sage parti à prendre serait de déclarer la traite crime de piraterie. Il avait pensé de même que cette déclaration serait le moyen le plus efficace qu'on pourrait adopter pour accomplir le grand but de supprimer la traite. La piraterie étant un crime reconnu par toutes les nations, il serait nécessairement puni par la capture et la confiscation du bâtiment, et la peine de mort contre les coupables. On désirait donc s'entendre avec l'Angleterre et les autres puissances maritimes pour rendre cette déclaration et ses conséquences générales par le consentement de toutes les puissances.

Dans une dépêche en date du même jour, et adressée à M. Rush, envoyé des États-Unis près la cour de Londres, M. Adams reprenait les négociations que nous avons déjà analysées, et exprimait la satisfaction que le gouvernement américain aurait de voir l'introduction d'une nouvelle loi publique, d'après laquelle la traite serait déclarée crime de piraterie par toutes les nations, sous la condition que les bâtiments et les personnes saisis pour une infraction à cette loi seraient jugés par les tribunaux de leurs propres pays. En accordant aux officiers étrangers la faculté d'arrêter, de garder et de livrer, pour être mis en jugement, les citoyens des États-Unis, on sentait la nécessité de garantir leurs droits contre tout abus et contre l'application d'autres lois que celles de leur propre pays. Un projet de convention, basée sur la prohibi-

tion législative de la traite comme crime de piraterie par les deux puissances, fut donc envoyé à M. Rush, qu'il était autorisé à proposer et à conclure. L'objet du projet était de donner effet à la résolution de la chambre des représentants, et en même temps de répondre à la demande faite par le gouvernement anglais d'un projet à substituer à la concession du droit de visite réciproque proposé par ce gouvernement. Le projet, en déclarant la traite crime de piraterie, entraînait nécessairement le droit de visite pour saisir les pirates, comme résultant de la nature même du crime. Mais le gouvernement américain ne voulait concéder le droit de visite que sous la condition préalable d'une dénonciation de ce crime par la législature anglaise, conforme à la loi déjà adoptée par le congrès américain.

La dépêche faisait allusion aux mesures proposées et discutées par le congrès européen pour la suppression de la traite. Le concours du gouvernement américain aux mesures adoptées par l'Angleterre et ses alliés dans ce but, avait souvent été demandé; cependant ces mesures ont été toujours communiquées comme des résolutions déjà arrêtées entre les puissances de l'Europe, et auxquelles on désirait l'accession des États-Unis. Pour donner suite à la résolution de la chambre des représentants, et pour suivre les discussions avec l'Angleterre, il était convenable que les progrès qu'auraient faits les négociations européennes pour accomplir le but commun de toutes les puissances, fussent communiqués au cabinet américain pendant que ces mesures étaient encore en délibération. Si les États-Unis devaient coopérer dans le résultat, il n'était que juste de les consulter quant aux moyens qu'ils étaient invités à adopter pour y arriver.

On voit donc que le gouvernement américain, malgré son désir sincère de coopérer avec le gouvernement anglais à la suppression de la traite, a dû continuer en 1823 à repousser la concession du droit de visite, même limité, comme

moyen d'arriver à ce but, aussi longtemps que cette concession serait liée avec l'incident du jugement des bâtiments et des personnes saisis par un tribunal du pays du capteur, ou par une commission mixte, composée des juges nommés par les deux puissances. Il a repoussé ce moyen comme étant équivalent à l'extension du droit de visite en temps de paix, entraînant tous les abus dont la nation américaine avait déjà eu assez d'expérience en temps de guerre; et les incidents comme soumettant leurs citoyens au jugement des tribunaux, composés, en partie ou en totalité de juges étrangers, sans la protection des garanties tutélaires établies par la constitution et les lois de leur propre pays. Le cabinet américain a donc refusé de négocier sur d'autres bases que l'adoption par le parlement anglais d'une loi pareille à l'acte du congrès de 1820, d'après lequel les sujets et citoyens des deux pays engagés dans la traite seraient punissables comme pour le crime de piraterie, avec une stipulation mutuelle des deux parties contractantes d'user de leur influence auprès des autres puissances maritimes de l'Europe et de l'Amérique, afin que la traite fût reconnue comme crime de piraterie d'après le droit des gens.

Cette proposition paraît être en substance la même que celle faite par l'Angleterre au congrès de Vérone, à l'exception des deux différences importantes entre ces deux plans: 1° Que dans la proposition de l'Angleterre, la concession du droit de visite réciproque n'était pas indissolublement liée, comme dans le projet du cabinet américain, avec l'introduction d'une nouvelle loi publique pour dénoncer la traite comme crime de piraterie, pour la soumettre de cette manière à la juridiction des tribunaux de tous les états maritimes comme la piraterie, d'après le droit des gens actuellement existant; 2° Que la manière d'exercer cette juridiction n'était pas clairement expliquée dans le projet anglais, mais que probablement elle devait être attribuée aux tribunaux du pays du capteur, ou à une

commission mixte composée des juges nommés par les parties contractantes; tandis que le projet américain proposait la saisie des bâtiments et des personnes coupables, par les vaisseaux de guerre de chacune des parties contractantes, pour être ensuite jugés par les tribunaux du pays auquel ces bâtiments et ces personnes appartiendraient.

La négociation entamée par M. Rush, par suite de ces instructions, fut enfin terminée par la signature d'une convention avec les plénipotentiaires anglais, MM. Canning et Huskisson, le 13 mars 1824, sur les bases proposées par le gouvernement américain, d'une dénonciation de la traite comme crime de piraterie par les lois des deux pays, avec une stipulation que les deux parties contractantes exerceraient leur influence auprès des autres puissances maritimes pour obtenir que la traite fût dénoncée comme crime de piraterie d'après le droit des gens. La convention stipulait également l'exercice réciproque du droit de visite, avec de certaines restrictions, par les officiers de marine de chacune des deux parties contractantes, dûment autorisés par les instructions de leurs gouvernements respectifs à croiser sur *les côtes d'Afrique, de l'Amérique et des Indes occidentales*, pour la suppression de la traite des noirs. Il fut aussi déclaré que les bâtiments marchands de l'un des deux pays, engagés dans le commerce prohibé, pourraient être saisis par les vaisseaux armés de l'autre, et livrés, ainsi que les personnes trouvées à bord, pour être jugés par les tribunaux du pays auquel ils appartiendraient, excepté le cas d'un bâtiment trouvé en vue d'un vaisseau armé de sa propre nation.

Cette convention fut soumise à la sanction du sénat des États-Unis, sanction requise d'après la constitution fédérale pour la ratification des traités conclus par autorité du président avec des puissances étrangères. La convention rencontra une forte opposition dans ce corps de l'état, et fut enfin ratifiée par la majorité exigée de deux tiers des voix, avec les

amendements suivants, que le président était engagé à proposer au gouvernement anglais:

1° La stipulation pour étendre les zones limitées pour l'exercice du droit de visite aux côtes *de l'Amérique* fut effacée, de manière que les zones furent restreintes aux seules côtes de *l'Afrique et des Indes occidentales.*

2° La stipulation de faire juger comme pirates les individus, citoyens ou sujets de l'une ou de l'autre partie contractante, trouvés à bord des *bâtiments d'une tierce puissance,* fut également effacé de la convention.

3° Un nouvel article fut proposé, d'après lequel chacune des parties contractantes pourrait renoncer à la convention, en donnant une notification six mois d'avance.

Le cabinet anglais refusait d'accepter les changements proposés par le sénat américain, et rejetait spécialement l'amendement qui effaçait de la convention les mots *de l'Amérique.* Dans l'office adressé par M. Canning à M. Rush, en date du 27 août 1824, il était dit que le droit de visiter les bâtiments soupçonnés de faire la traite, quand l'exercice de ce droit serait étendu également aux Indes occidentales et aux côtes de l'Amérique, supposait un égal degré de vigilance, et ne supposait pas nécessairement l'existence des motifs de soupçon de la part de l'une ou de l'autre puissance. La suppression de l'exercice du droit sur les côtes de l'Amérique, pendant qu'il serait continué aux Indes occidentales, supposait l'existence, de la part de l'une, d'un juste motif de soupçon de délit ou d'appréhension d'un abus d'autorité. Le gouvernement anglais ne pouvait consentir à établir une telle inégalité dans les stipulations corrélatives de la convention. Elle aurait été rejetée si on l'avait proposée pendant la négociation; encore moins pouvait-elle être admise comme une nouvelle demande après la signature du traité.

M. Adams, en expliquant, par la dépêche du 29 mai 1824, adressée à M. Rush, les motifs qui avaient engagé le sénat de

proposer ces changements à la convention, disait que l'exception des côtes *de l'Amérique,* des mers sur lesquelles le droit de visite pourrait être exercé, se référait, dans l'intention du sénat, aux côtes *des États-Unis.* Il n'était guère probable qu'on trouverait des bâtiments traitants sur ces côtes, excepté dans le golfe du Mexique, et la nécessité d'exercer cette autorité ne serait donc pas plus grande que sur les *côtes de l'Europe.* On pourrait ajouter à cette remarque si juste de M. Adams, que l'Angleterre serait la dernière puissance qui voudrait consentir à l'exercice du droit de visite, en paix ou en guerre, dans les mers qui baignent ses côtes, ces mers sur lesquelles elle a toujours réclamé une souveraineté absolue et exclusive. Le sénat américain pouvait très-bien demander l'exemption des côtes des États-Unis de l'exercice d'un droit de visite jusqu'ici inconnu au droit des gens, quand leurs navigateurs avaient tant souffert des abus du droit de visite en temps de guerre dans ces parages, et surtout quand il était notoire que les traitants avaient cessé de les fréquenter depuis que l'importation des nègres avait été prohibée par les lois du congrès.

Pendant toutes ces négociations entre les États-Unis et l'Angleterre, depuis 1818 jusqu'à 1824, il n'y a pas la moindre trace d'une prétention de la part de cette dernière puissance d'exercer un droit de visite sur les mers en temps de paix, indépendamment de la concession libre de la puissance dont les bâtiments devraient être soumis à la visite.

Nous sommes arrivés maintenant aux traités de 1831 et 1833, entre l'Angleterre et la France, pour la répression de la traite, par lesquels le droit de visite fut enfin concédé par cette dernière puissance.

Ces conventions limitent l'exercice de ce droit : 1° aux côtes occidentales de l'Afrique, depuis le cap Vert jusqu'à une distance de dix degrés au sud de l'Équateur, c'est-à-dire depuis le quinzième degré de latitude au nord jusqu'au dixième degré au sud, et jusqu'au treizième degré de longitude à l'ouest du

méridien de Paris. 2° Tout autour de l'île de Madagascar dans une zone de vingt lieues de largeur. 3° A la même distance des îles de Cuba et de Porto-Rico. 4° A la même distance des côtes du Brésil: avec la stipulation que les bâtiments suspects, vus et chassés par les croiseurs dans les limites de la zone de vingt lieues, pourront être visités hors de ces limites, pourvu que les croiseurs n'aient pas perdu de vue ces bâtiments et n'aient pu les saisir dans ces limites. Les bâtiments saisis de cette manière devraient être amenés dans un port du pays auquel ils appartiennent, pour y être jugés par les tribunaux et d'après les lois de ce pays[1].

Le gouvernement anglais se plaignait que le gouvernement portugais n'avait pas exécuté les stipulations des traités entre les deux puissances pour la suppression de la traite. Le cabinet portugais n'ayant pas répondu d'une manière satisfaisante à ces plaintes, le ministère anglais présenta au parlement, en 1839, un bill pour exécuter par les forces navales de l'Angleterre ces stipulations contre les bâtiments portugais. Le duc de Wellington s'opposa à l'adoption de ce bill, qui ne pouvait être mis à exécution, disait-il, sans produire des collisions fâcheuses avec d'autres puissances maritimes qui n'avaient pas pris des engagements pareils à ceux du Portugal. Il y avait plusieurs nations, et entre autres une grande nation, les États-Unis d'Amérique, avec lesquelles l'Angleterre n'avait pas conclu de traités pour la suppression de la traite. Il était plus que probable que les États-Unis, non-seulement ne voudront pas se soumettre à l'exercice du droit de visite, mais qu'ils y opposeront la plus ferme résistance. D'après les clauses du bill, les commandants des forces navales chargés de l'exécution de cette mesure extraordinaire, devaient être indemnisés pour les conséquences qu'elles pourraient entraîner, mais l'état qui serait responsable envers d'autres états ne

[1] MARTENS, *Nouveau recueil*, tome IX, p. 544.

pouvait pas être indemnisé pour les dommages-intérêts qui seraient dus aux propriétaires des bâtiments saisis. Lord Brougham, qui désirait vivement l'adoption de la mesure, ne pouvait cependant se dissimuler que la position de l'Angleterre envers les États-Unis était tout à fait particulière, cette puissance n'ayant pas accordé le droit de visite pour la suppression de la traite. Il ne fallait pas oublier non plus que les États-Unis avaient aboli ce commerce aussitôt que cela avait été possible d'après leur constitution fédérale, et qu'ils avaient donné le premier exemple d'une dénonciation de la traite comme crime de piraterie.

Nonobstant cette opposition, le bill fut adopté comme loi du parlement, mesure d'autant plus extraordinaire qu'elle se trouve en contradiction directe avec une communication officielle faite, peu de temps après, par lord Palmerston, secrétaire d'état pour les affaires étrangères, au gouvernement de la république de Haïti. Dans cet office il est question d'une loi de cette république qui autorise la capture de tout bâtiment, haïtien ou autre, engagé dans la traite des noirs, et ordonne que les bâtiments saisis sous ce prétexte soient amenés dans un port de la république, pour y être jugés par les tribunaux du pays. Lord Palmerston déclara que la république avait le droit incontestable d'établir une telle loi pour ses propres citoyens et leurs bâtiments, mais qu'elle n'avait pas celui de l'appliquer aux citoyens ou sujets d'autres états ou à leurs bâtiments. En temps de paix, les vaisseaux armés d'un état n'étaient pas autorisés à visiter et à arrêter les bâtiments naviguant sous le pavillon d'un autre état, et appartenants à ses sujets, sans la permission de cet état, permission qui est en général accordée par un traité; et si les vaisseaux armés de Haïti se permettaient d'arrêter, de rechercher et de saisir les bâtiments d'un autre pays et naviguant sous son pavillon, même si ces bâtiments étaient effectivement employés à la traite, l'état auquel ces bâtiments appartiendraient serait

fondé à demander une satisfaction et réparation du gouvernement haïtien, à moins que cet état n'eût accordé, par un traité, le droit de visite et de détention.

La prétention, repoussée par la note officielle que nous venons de citer, fut mise en avant pour la première fois dans la correspondance entre l'envoyé des États-Unis à la cour de Londres et le cabinet anglais, pendant les années de 1838 à 1841.

Dans la lettre officielle de lord Aberdeen à M. Stevenson, l'envoyé des États-Unis à Londres, datée du 13 octobre 1841, le ministre anglais cherche à faire une distinction entre le droit de *visiter* et le droit de *rechercher* pour vérifier la nationalité du bâtiment. Nous affirmons sans hésitation que cette distinction n'est pas reconnue par le droit des gens maritime et l'usage des tribunaux d'amirauté d'aucun pays. Le droit de visite entraîne nécessairement le droit de faire la recherche du bâtiment, de sa cargaison, et de ses papiers. Sans ces accessoires, l'exercice du droit de visite serait une vaine cérémonie et une interruption vexatoire du voyage. Mais le droit de visite n'existe pas en temps de paix, et par conséquent ces accessoires ne peuvent pas exister, pour être appliqués aux bâtiments d'un état qui n'a pas accordé ce droit par une convention spéciale.

Le ministre anglais observe « que ce n'est pas *comme américains* que ces bâtiments sont visités. »

On peut remarquer, sur cette observation, que les bâtiments neutres ne sont pas non plus visités en temps de guerre *comme neutres;* mais ils sont visités, et saisis, et amenés dans un port du capteur pour y être jugés, sous le soupçon d'être des ennemis, ou d'avoir dérogé à leur caractère de neutralité, en faisant un commerce de contrebande. C'est pourquoi la formule de condamnation par la cour d'amirauté déclare le bâtiment, ou les marchandises condamnés, *propriété de l'ennemi*, n'importe qu'ils appartiennent effectivement à l'ennemi, ou

qu'ils soient regardés comme ayant renoncé à leurs priviléges comme neutres, en faisant un commerce illicite. Ce n'est pas une réponse qui doit contenter le navigateur américain, que de lui dire que son bâtiment n'est pas visité *comme américain*, si la visite est suivie par la recherche la plus rigoureuse, par la détention et par être conduite dans un port étranger, pour y être jugé par un tribunal étranger, entraînant la perte du voyage, la détérioration des marchandises et la destruction de l'équipage par un climat pestilentiel. Il doit lui être parfaitement indifférent que son voyage soit interrompu parce qu'il est Américain et soupçonné d'avoir violé les lois de son propre pays, ou parce qu'il est soupçonné de ne pas être Américain *bonæ fidei*, et d'avoir violé les lois et les traités d'autres pays, en simulant ce caractère. S'il est engagé dans un commerce innocent, tout ceci lui est parfaitement indifférent, et même s'il est gravement suspect d'être engagé dans un commerce prohibé par les lois de son propre pays, il est exempt d'être visité sur les mers, en temps de paix, par les vaisseaux armés d'un pays étranger, et d'être arrêté pour être ensuite jugé par des tribunaux étrangers. Pour maintenir la doctrine contraire, il faut montrer quelque traité auquel son pays est partie contractante, ou quelque loi publique généralement reconnue comme formant partie du code du droit des gens universel.

Lord Aberdeen ajoute encore «qu'il a été d'usage invariable dans la marine anglaise, et, comme on croit, dans toutes les marines, de déterminer *par la visite* la nationalité des bâtiments marchands sur l'Océan, s'il a de bonnes raisons de soupçonner leur caractère illégal.»

On peut se dispenser de demander des preuves de l'existence d'un pareil usage comme un *fait*, en démontrant qu'il n'a jamais été sanctionné par l'autorité des publicistes comme un *droit*. Nous avons vu que le principe contraire est maintenu par lord Stowell, en donnant ses conclusions dans le cas

du bâtiment français *le Louis* déjà cité. Dans ce jugement il déclare « qu'on ne peut trouver aucune autorité qui accorde un droit *de visite ou d'interruption* sur les bâtiments d'un autre état sur l'Océan, excepté celui que donnent les droits de la guerre aux puissances belligérantes contre les neutres. » L'assertion de ce savant magistrat, qu'on ne peut pas trouver une telle autorité, est suffisante pour prouver qu'elle n'existe pas.

Examinons un peu plus attentivement l'argument de lord Aberdeen. Il ne nous dit pas quelles seraient les conséquences de la visite, en supposant que les soupçons qui l'ont amenée se trouvent confirmés d'après le jugement de l'officier de marine chargé de l'opérer par suite de l'examen qui peut s'ensuivre. La visite n'est qu'un moyen pour arriver à un but, et si elle n'est pas accompagnée d'un examen du bâtiment, des papiers, de la cargaison et de l'équipage, elle serait, comme il a été déjà remarqué, une vaine cérémonie et une interruption vexatoire du navigateur dans son voyage, suivi de plus d'inconvénients pour lui que d'avantages pour la police maritime. Quel est ce «caractère illégal» d'un bâtiment dont le soupçon autorise la visite par toutes les marines? Est-ce le caractère qui est démontré par des actes prohibés d'après les lois et les traités du pays auquel appartient le bâtiment en question, ou d'après les lois et les traités du pays auquel le vaisseau armé appartient, ou enfin d'après la loi générale des nations? A ces diverses suppositions des considérations différentes sont applicables, mais nous voulons limiter nos observations au cas d'un bâtiment soupçonné d'être coupable de quelque crime contre le droit des gens, tel par exemple que la piraterie comme elle est définie par le code universel des nations.

Sur cette question nous pouvons citer l'autorité de la cour suprême des États-Unis, dans une sentence prononcée dans le cas d'un bâtiment marchand portugais, armé pour sa propre défense et saisi en 1821 par un vaisseau américain, armé et

autorisé à croiser contre les pirates et les traitants. La capture fut faite après un combat accidentel, engagé entre les deux vaisseaux par suite d'une erreur mutuelle, chacun d'eux soupçonnant l'autre d'être un pirate. Le bâtiment portugais fut amené dans un port des États-Unis, pour être jugé, et fut libéré par le consentement des capteurs, la question des dommages-intérêts réclamés par les propriétaires étant réservée. En prononçant son arrêt sur cette question, la cour suprême confirma l'autorité de la sentence qu'elle avait rendue dans le cas de *l'Antelope* déjà cité, en déclarant que le droit de visite des bâtiments, armés ou non armés, et naviguant sur l'Océan en temps de paix, n'appartient pas aux vaisseaux armés d'aucune nation. Ce droit devait être regardé comme étant strictement un droit de guerre, permis par l'usage et le consentement général des nations en temps de guerre, et limité à cette occasion. Il était vrai que les tribunaux des États-Unis avaient déclaré que des bâtiments américains soupçonnés de délits contre leurs lois, et même des bâtiments étrangers ayant commis de pareils délits dans les limites de leur juridiction territoriale, pourraient être poursuivis et saisis en pleine mer. Cependant, dans ce cas, le capteur agissait à ses propres risques et périls; s'il pouvait établir le délit par des preuves convaincantes, il était justifié; sinon, il était condamné à faire une compensation.

Sur l'Océan donc toutes les nations en temps de paix étaient égales en droits. C'était le domaine commun de tous les hommes, et personne ne pouvait revendiquer un droit exclusif à l'usage de cet élément. Chaque vaisseau pouvait naviguer sur les mers librement et avec le droit incontestable de poursuivre son chemin sans interruption, pourvu qu'il le poursuivît de manière à ne pas violer les droits des autres. La maxime générale applicable à ces cas était: *Sic utere tuo ut non alienum lædas.*

On avait prétendu qu'un vaisseau n'a pas le droit de s'ap-

procher d'un autre sur la mer, et que tout vaisseau a le droit de s'entourer d'une ligne de juridiction qu'aucun autre n'a le droit de dépasser; qu'il peut en effet s'approprier telle portion de la mer que son capitaine juge nécessaire pour sa protection.

Cette doctrine paraissait nouvelle et n'était pas approuvée par le tribunal. Elle visait à l'établissement sur l'Océan d'une juridiction exclusive, telle que celle réclamée par toutes les nations sur leurs côtes, à la distance de la portée du canon, en vertu de leur souveraineté territoriale. Ce dernier droit était fondé sur l'appropriation permanente de ces parties de la mer, et n'a jamais été étendu au-delà de cette appropriation. Tout bâtiment avait un droit incontestable à la possession temporaire de cette partie de l'Océan qu'il occupait et qui était nécessaire à ses manœuvres. Mais ce droit exclusif ne pouvait pas s'étendre plus loin que cette nécessité n'exigeait, et les bâtiments marchands étaient dans l'usage constant de s'approcher en mer pour se secourir mutuellement, pour obtenir des renseignements sur la navigation, et pour déterminer le caractère national de chacun. Quant aux vaisseaux armés, croisant sous l'autorité de leurs gouvernements, pour arrêter les pirates et d'autres malfaiteurs, ils pouvaient également s'approcher des bâtiments pour en déterminer le caractère national. Ce droit est indispensablement nécessaire pour remplir leur mission, et son exercice ne doit pas être regardé comme étant dirigé pour insulter ou offenser ceux qu'ils approchent ou interrompre leur libre navigation. D'un autre côté, il faut admettre que nul bâtiment n'est tenu à attendre la rencontre d'un autre, mais que tout bâtiment a le droit de continuer son chemin, et de prendre toutes les précautions que son capitaine juge nécessaires pour éviter toute attaque hostile. Il peut consulter sa propre sûreté, en ne violant pas toutefois les droits des autres. Il peut prendre toutes les précautions dictées par la prudence, et même par la crainte, en

Comme on l'a déjà remarqué, la visite ne serait qu'une vaine cérémonie, si elle n'était pas suivie par la recherche; et la recherche serait un outrage, si le bâtiment n'était pas ensuite soumis au jugement d'un tribunal civil, dans le cas où l'officier faisant la visite serait d'avis que le bâtiment n'appartient pas aux citoyens américains, mais bien aux sujets anglais ou d'un des états qui auraient accordé le droit de visite à l'Angleterre pour la suppression de la traite. C'est ce qui arrive par suite de l'exercice du droit de visite en temps de guerre. Si un bâtiment naviguant sous le pavillon neutre est visité en mer par un croiseur belligérant, et que le résultat de l'examen fait par le commandant du vaisseau armé constate, d'après son avis, la neutralité du bâtiment et de la cargaison, le bâtiment est relâché et libre de continuer son voyage. Mais si, au contraire, il y a des motifs raisonnables de soupçonner que le bâtiment appartient à des ennemis, ou qu'il est chargé de marchandises ennemies ou de contrebande, le bâtiment est nécessairement détenu et amené dans un port du capteur, pour y être jugé par les tribunaux d'amirauté du pays. L'identité du droit de visite, réclamé par l'Angleterre pour la suppression de la traite des noirs en temps de paix, avec le droit de visite reconnu par le code international en temps de guerre, devient donc de plus en plus évidente.

Nous répétons que si la saisie est faite en temps de guerre, il faut que le bâtiment soit amené dans un port du capteur pour y être jugé par le tribunal du pays. Mais si la saisie est faite en temps de paix, le bâtiment, s'il appartient à des sujets anglais, et s'il est soupçonné être employé dans un commerce prohibé par les lois anglaises, doit être jugé par les tribunaux anglais. Mais supposons que le résultat de la procédure prouve que le bâtiment est américain, mais employé à la traite, ou bien qu'il est américain, mais non coupable, que doit-on faire dans ces cas? S'il y avait eu, d'après le jugement du tribunal d'amirauté, des motifs raisonnables de suspicion

tels qui pourraient autoriser la saisie, les propriétaires du bâtiment capturé ne seraient fondés à demander de réparation et des dommages-intérêts de la part du capteur ou de son gouvernement pour la détention et les pertes qu'elle aurait pu entraîner. La discrétion des cours d'amirauté, en accordant des dommages-intérêts dans de pareils cas, est exercée d'une manière si arbitraire, que le navigateur étranger ne peut être toujours assuré de recevoir une réparation proportionnée aux pertes réelles. Il serait très-facile de démontrer les embarras multipliés que doit susciter cette tentative d'exécuter les lois d'un état au-delà de sa juridiction territoriale et sur les mers, en temps de paix, sur des bâtiments soupçonnés d'appartenir à ses sujets et d'avoir frauduleusement usurpé le pavillon d'un autre pays. En temps de guerre, de tels bâtiments peuvent être saisis et jugés en vertu du droit correspondant au droit de capture. Une fois amenés devant le tribunal d'amirauté, ces bâtiments peuvent être condamnés d'après le principe adopté par ce tribunal, qu'un sujet n'a pas de *persona standi in judicio* pour réclamer des choses saisies en flagrant délit de la violation des lois de son propre pays, pendant que la réclamation du citoyen américain, comme neutre, serait rejetée comme entachée de fraude et soutenue par la fausseté. Il est évident que le tribunal d'amirauté ne peut pas juger d'après ces règles en temps de paix. Sans doute les lois de navigation d'un pays peuvent être exécutées par la saisie des bâtiments prouvés appartenir à ce pays, dans un lieu exterritorial, tel que la haute mer; cependant cette saisie est nécessairement faite au hasard de s'emparer par erreur de choses appartenantes aux sujets d'un autre état. Il paraît donc que le droit réclamé par l'Angleterre, quant aux bâtiments anglais naviguant sous le pavillon d'un autre pays, est un droit de saisir aux risques et périls du capteur, sous peine de faire une réparation sous la forme de dommages-intérêts, si le bâtiment est prouvé appartenir à des citoyens améri-

cains, et qu'il n'y avait pas de motifs raisonnables de suspicion pour justifier la saisie. Comme il n'y a pas de traité ni de loi publique applicable au cas, contre qui peut-on décréter les dommages-intérêts qui doivent indemniser le propriétaire du bâtiment saisi? Qui doit les payer, le capteur ou son gouvernement? Par les traités spéciaux conclus entre l'Angleterre et d'autres puissances maritimes, pour la suppression de la traite, par l'exercice du droit de visite, il est stipulé que le bâtiment doit être jugé par les tribunaux du pays auquel il est constaté, *prima facie*, appartenir *d'après son pavillon*, et les dommages-intérêts décrétés par ces tribunaux doivent être payés par le gouvernement du capteur [1].

Si, au contraire, le bâtiment saisi appartient à un des états qui ont accordé le droit de visite à l'Angleterre, il doit être jugé devant les tribunaux du pays auquel il appartient, ou devant une commission mixte, suivant les diverses stipulations des conventions pour la suppression de la traite. Il est évident que ni l'un ni l'autre de ces tribunaux ne peut exercer sa juridiction sur les bâtiments d'une nation qui n'est pas partie contractante des traités. Supposons qu'un bâtiment soupçonné d'avoir frauduleusement usurpé le pavillon américain soit envoyé pour être jugé devant le tribunal du pays auquel il est supposé appartenir, d'après les traités de 1831 et 1833 entre l'Angleterre, ou d'après le traité du 20 décembre 1841, entre les cinq grandes puissances de l'Europe; et supposons encore que le bâtiment en question est constaté par la procédure être américain, contre qui doivent être décrétés les dommages-intérêts pour la réparation des pertes éprouvées par le véritable propriétaire? On ne peut les décréter contre le capteur anglais, puisque le tribunal n'a pas de juridiction sur lui, excepté dans le cas de la saisie d'un bâtiment appartenant aux nations qui sont parties contrac-

[1] Convention du 22 mars 1833, entre l'Angleterre et la France, art. 1—7. (MARTENS, *Nouveau recueil*, tome IX, pp. 550—553.)

tantes des traités; ni contre son gouvernement, puisque les États-Unis ne sont pas parties contractantes des traités, et leurs citoyens n'ont pas de droits à réclamer de leurs stipulations.

Il paraît donc que, dans le cas supposé d'une tentative d'exécuter les traités contre les bâtiments d'une nation qui n'est pas une des parties contractantes des traités, cette nation serait placée dans une position plus désavantageuse que si elle avait accédé aux traités. Au lieu de rester sous la protection tutélaire du droit des gens, qui exempte ses bâtiments sur mer de la juridiction des autres nations et de toute visite et détention en temps de paix, elle serait involontairement exposée à l'exercice du droit de visite de la même manière que les états qui ont accordé ce droit par des traités, et cela sans les garanties contre des abus stipulés par ces conventions.

Quant à la trosième classe des bâtiments supposés par le ministre anglais être justement sujets à être visités en temps de paix, c'est-à-dire des *pirates mis hors la loi*, nous voulons seulement faire observer que si par cette expression on veut désigner ceux qui sont coupables du crime de piraterie, comme ce crime est défini par le droit des gens, le jugement de la cour suprême des États-Unis déjà cité établit en principe que le véritable caractère des bâtiments, navigation sur l'Océan et soupconnés de piraterie, doit être déterminé par d'autres moyens que l'exercice du droit de visite ordinaire; et que parmi ces moyens est interdit l'emploi de toute violence ou voie de fait, dont les conséquences doivent tomber entièrement sous la responsabilité du commandant qui l'ordonne. En effet le caractère des pirates proprement dits n'est pas difficile à reconnaître. Ces ennemis du genre humain n'attendent pas la visite des croiseurs qui les approchent; ils prennent la fuite, ou livrent le combat avec ceux qui cherchent à les reconnaître. La police maritime établie par l'usage général des nations a suffi jusqu'ici pour protéger les paisibles navigateurs

contre les écumeurs de mer; et il n'y a pas plus de raison d'admettre un droit de visite à être exercé en temps de paix sur les bâtiments traversant l'Océan, pour découvrir, arrêter et punir les pirates, qu'il n'y en aurait de soumettre tous les voyageurs par terre à être examinés et recherchés, pour arrêter les voleurs de grand chemin. Le crime de piraterie est extrêmement rare sur toutes les mers, et les États-Unis n'ont éprouvé aucune difficulté à le supprimer dans les mers d'Amérique, sans avoir recours à l'exercice d'un droit de visite général.

Mais si, en se servant de l'expression de *pirates mis hors la loi*, on veut parler des personnes exerçant la traite des noirs, commerce prohibé par les lois de toutes les nations civilisées, dénoncé comme crime de piraterie, et comme tel puni de mort d'après les lois de quelques états, il faut remarquer qu'il ne s'ensuit pas que ce commerce doit être considéré comme crime de piraterie d'après le droit des gens, et comme tel justiciable dans les tribunaux de toutes les nations. La tentative d'introduire une nouvelle loi publique, pour dénoncer la traite comme crime de piraterie d'après le droit des gens, a échoué dans les délibérations des congrès de Vérone; elle a échoué dans les négociations de 1823 — 1824 entre les deux gouvernements américain et anglais, malgré le vif désir du premier de la prendre comme base d'un concert général entre les états de l'Europe et de l'Amérique; elle a échoué dans les négociations plus récentes entre les cinq grandes puissances de l'Europe qui ont signé le traité du 20 décembre 1841. C'est donc un abus de langage que de désigner les traitants comme pirates mis hors la loi et n'ayant aucun droit de pavillon ou de nationalité, et d'affirmer que pour les arrêter et les punir comme coupables d'un délit contre le droit des gens, on peut usurper un droit de visite en temps de paix qui n'est pas reconnu par le code international [1].

[1] WHEATON, *Enquiry into the validity of the British Claim of a*

§ 35. Traité du 20 décembre 1841, entre les cinq grandes puissances de l'Europe, pour la suppression de la traite.

Ces discussions entre les deux gouvernements américain et anglais étaient encore pendantes lorsque fut signé à Londres le traité du 20 décembre 1841, entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, pour la suppression de la traite.

Par l'article 1er de ce traité, LL.MM. l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, s'engagent à prohiber tout commerce d'esclaves, soit par leurs sujets, soit sous leurs pavillons respectifs, ou par voie de capital appartenant à leurs sujets respectifs, et à déclarer piraterie un pareil trafic. LL. MM. déclarent, en outre, que tout vaisseau qui essayerait de faire la traite perdra par ce seul fait son droit à la protection du pavillon.

Par l'article 2, les cinq hautes parties contractantes conviennent, pour remplir d'une manière plus complète le but du traité, que ceux de leurs vaisseaux de guerre qui auront des ordres et des mandats spéciaux, pourront visiter tout navire marchand appartenant à une des parties contractantes, qui serait, sur des motifs raisonnables, soupçonné de faire la traite ou d'avoir armé à cet effet. Cependant le droit de visite réciproque ne pourra pas être exercé dans la Méditerranée. En outre, l'espace dans lequel l'exercice de ce droit se trouvera restreint sera limité au nord par le 32e degré de latitude nord; à l'ouest par la côte orientale d'Amérique, en partant du point où le 32e degré de latitude nord atteint cette côte jusqu'au 45e degré de latitude sud; au sud par le 45e degré de latitude sud, à partir du point où ce degré atteint la côte orientale de l'Amérique jusqu'au 80e de longitude est du méridien de Greenwich; à l'est par le même degré de longitude, en partant du point où ce degré est coupé par le 45e de latitude sud jusqu'à la côte de l'Inde.

Le traité contient diverses autres stipulations pour régler

Right of Visitation and Search of American Vessels suspected to be engaged in the African slave trade. London 1842.

la manière d'exercer le droit de visite, pour faire juger les bâtiments saisis par devant les tribunaux compétents du pays auquel ils appartiennent et suivant les formes et les lois en vigueur dans ce pays, et pour déterminer les dommages-intérêts dus par les capteurs en cas d'une saisie illégale et sans une cause suffisante de suspicion, ou en cas que la visite ou la détention auraient été accompagnées d'injures et de vexations.

Ce traité, qui avait été signé par le plénipotentiaire français, d'après les instructions de son gouvernement, n'a pas été ratifié par la France; mais les quatre autres puissances contractantes en ont fait échanger les ratifications à Londres le 19 février 1842.

§ 36. Traité de Washington, entre l'Angleterre, et les États-Unis, 1842.

Les négociations relatives à la traite qui depuis quelque temps avaient lieu à Londres, entre les gouvernements anglais et américain, furent plus tard transférées a Washington, où lord Ashburton fut spécialement envoyé par le gouvernement anglais avec les pleins pouvoirs nécessaires pour régler tous les différends qui s'étaient élevés entre les deux nations. La mission fut terminée par la signature, entre lui et M. Webster, secrétaire d'État pour les affaires étrangères, d'un traité en date du 9 août 1842, qui fut ensuite ratifié par les deux gouvernements. Dans l'article 8 de ce traité, il est dit que comme, nonobstant les lois qui à diverses reprises ont été promulguées par les deux gouvernements contre la traite, elle n'en continue pas moins à être faite, le gouvernement anglais et celui des États-Unis ont résolu de maintenir sur les côtes de l'Afrique deux escadres assez nombreuses pour assurer, séparément et respectivement, l'exécution des lois et des obligations des deux pays contre la traite; ces deux escadres devraient être indépendantes l'une de l'autre, mais les officiers qui les commandent recevraient l'ordre d'agir de concert et de coopérer de manière à arriver plus sûrement au but que l'on se proposait.

L'article 9 stipulait que comme, malgré tous les efforts que

l'on pourrait faire contre la traite, sur les côtes de l'Afrique, elle n'en continuerait pas moins, tant qu'il y aurait encore des marchés ouverts pour la vente des esclaves, les deux puissances contractantes s'uniraient pour faire des démarches auprès des gouvernements des pays où de tels marchés existaient encore, pour les engager à les fermer pour toujours.

Les intentions du gouvernement américain, en consentant à ces stipulations, furent suffisamment expliquées par le message du président (M. Tyler) au congrès, et par les dépêches de M. Webster à M. le général Cass, alors ministre des États-Unis à Paris. Le gouvernement américain, sans vouloir influencer la conduite des autres gouvernements sur cette importante matière, avait mûrement réfléchi sur ce sujet, et avait enfin décidé qu'il ne pouvait se conformer à des mesures qui avaient pour but de placer la police des mers entre les mains d'une seule puissance, et qu'il aimerait mieux suivre ses propres lois et les faire exécuter par sa propre autorité. Ce gouvernement, comme nous venons de le voir, ne trouvait pas que les moyens proposés par le gouvernement anglais suffisaient pour mettre un terme à la traite sur les côtes de l'Afrique, mais qu'il fallait encore détruire les marchés où se vendaient les esclaves.

Quelques expressions du message du président des États-Unis au congrès, concernant l'interprétation du traité, donnèrent lieu à un échange de notes diplomatiques entre les deux cabinets. M. Fox, l'envoyé de l'Angleterre à Washington, reçut de lord Aberdeen une dépêche dans laquelle le noble lord se plaignait de ce que le président semblait donner à entendre que l'Angleterre avait renoncé au principe du droit de visite. Lord Aberdeen déclarait que l'Angleterre respecterait toujours toute juste plainte de la part du gouvernement des États-Unis, mais qu'elle ne consentirait jamais à se départir du droit qu'elle avait de visiter un navire pour s'assurer si le pavillon sous lequel il naviguait était vraiment celui de

la nation à laquelle il appartenait. M. Webster répondit dans une dépêche à M. Everett, envoyé des États-Unis à Londres, que lord Aberdeen essayait de distinguer deux sortes de droit de visite *(right of search* et *right of visit)*, en établissant que le premier de ces droits était un droit purement belligérant, et ne pouvait s'exercer en temps de paix, tandis que le second n'avait absolument pour but que de s'assurer que d'autres nations ne profitaient pas du pavillon des États-Unis pour faire la traite. M. Webster ajoutait que le gouvernement américain n'admettait pas une telle distinction. Où en sont les preuves? demandait-il. Quels sont les auteurs de quelque réputation, quels sont les jugements des cours d'Amirauté, quels sont les traités publics qui l'ont reconnue? Au contraire, depuis deux siècles, tous les publicistes, toutes les cours de justice, tous les traités solennels se sont servis indifféremment des deux expressions. Ce que l'Angleterre appelle *right of search* a de tout temps été appelé *droit de visite* par les auteurs du continent de l'Europe. Il ne pouvait pas non plus admettre que les croiseurs anglais eussent le droit de visiter un vaisseau, pour s'assurer s'il avait le droit de naviguer avec le pavillon qu'il arborait, car si ce vaisseau se trouve être, par exemple, un vaisseau américain, et qu'il refuse de se laisser visiter, qu'en arrivera-t-il? Si c'était un droit de visite belligérant, la résistance seule serait considérée comme un motif suffisant pour justifier la confiscation de ce vaisseau: mais si c'était un droit de visite en temps de paix, le vaisseau aurait le droit de résister; le commandant du croiseur alléguerait qu'il prenait le vaisseau en question pour un vaisseau portugais, brésilien, ou de toute autre nation, le vaisseau n'en aurait pas moins le droit de résister.

M. Webster concluait de ceci que lord Aberdeen ne manquerait pas de voir quelles graves conséquences en résulteraient, si un pareil droit, quelque limité qu'il fût, était établi en temps de paix. Pour reconnaître si le vaisseau arbore un

pavillon auquel il n'a pas droit, il faudra examiner ses papiers de bord; pour cela il faudra encore visiter le bâtiment. M. Webster ajoutait, de plus, que quoique si un croiseur anglais arrêtait un bâtiment marchand américain, dans la supposition que c'était un bâtiment anglais, ou bien d'une nation qui avait accordé par traité le droit de visite, il n'y eût qu'une offense involontaire, cependant cela pouvait donner lieu à de graves inconvénients que le gouvernement américain tenait à éviter, en n'y donnant pas lieu par la concession d'un semblable droit de visite.

Enfin, M. Webster terminait sa dépêche en disant que non-seulement le gouvernement des États-Unis n'a pas voulu reconnaître le droit de visite, mais que de plus il n'a point reconnu la différence établie par le quintuple traité du 20 décembre 1841, entre le droit de visite proprement dit et le droit de s'assurer de la vraie nationalité d'un bâtiment. Mais en même temps ce gouvernement ne veut point que le pavillon des États-Unis puisse servir à couvrir le crime des pirates; à cet effet il a été décidé par le traité de Washington qu'une force navale combinée serait maintenue dans le but de mettre un terme à la traite.

Cette dépêche, dont nous avons fait l'analyse, fut communiquée par M. Everett à lord Aberdeen. Ainsi se terminèrent les discussions relatives à l'abolition de la traite, entre le gouvernement anglais et celui des États-Unis.

§ 37. Traité du 29 mai 1845, entre l'Angleterre et la France, pour la suppression de la traite.

L'exemple donné par le traité de Washington fut bientôt suivi par une nouvelle convention, conclue à Londres le 29 mai 1845, entre l'Angleterre et la France, pour supprimer le droit de visite réciproque accordé par les traités de 1831 et 1833 entre ces deux puissances.

Par l'article 1er, le roi des Français et la reine de la Grande-Bretagne s'engagent à établir sur la côte occidentale d'Afrique chacun une force navale de vingt-six bâtiments, tant à voiles qu'à vapeur.

L'article 2 dit que les deux escadres agiront de concert. Elles continueront à exercer, comme par le passé, les pouvoirs dont les deux couronnes sont en possession sur les bâtiments portant pavillon des autres pays dont les gouvernements ont conclu avec l'une ou l'autre des deux cours des traités sur le principe du droit de visite.

L'article 3 dit que les commandants des deux escadres s'entendront pour la désignation et le choix des lieux de station.

L'article 4 concerne les traités à négocier avec les chefs indigènes de la côte occidentale d'Afrique pour la suppression du commerce des esclaves.

L'article 5 stipule expressément que ces traités n'auront pas d'autre objet, et que les deux gouvernements auront toujours la faculté d'y accéder en commun.

Par l'article 6, il est dit que, dans le cas où l'emploi de la force deviendrait nécessaire pour faire exécuter ces traités, aucune des deux parties contractantes (la France et l'Angleterre) n'aura le droit d'y avoir recours sans le consentement de l'autre.

L'article 7 dit que dans les trois mois qui suivront la mise à exécution du traité, l'exercice du droit de visite cessera de part et d'autre.

Comme le simple fait d'arborer un pavillon ne justifie pas de la nationalité d'un bâtiment, et comme le droit des gens autorise tout vaisseau de guerre de toute nation à saisir un vaisseau suspect de piraterie, des instructions spéciales sur ce point seront, en vertu de l'article 8, données aux commandants des deux nations.

Par l'article 9, le roi des Français et la reine de la Grande-Bretagne s'engagent à interdire tout trafic d'esclaves dans leurs colonies présentes ou à venir.

L'article 10 dit que le traité est conclu pour dix ans. Dans le courant de la cinquième année, les deux parties contractantes décideront de concert si elles doivent le continuer, ou

l'abroger, ou le modifier. Si, à la fin de la dixième année, les conventions antérieures, c'est-à-dire les traités de 1831 et 1833, autorisant le droit de visite réciproque, n'ont pas été remises en vigeur, elles seront considérées comme abrogées.

§ 38. Discussion entre les gouvernements anglais et brésilien sur leur convention pour la suppression de la traite.

Des mesures semblables à celles adoptées par l'Angleterre contre le Portugal en 1839, pour contraindre cette dernière puissance à l'exécution des conventions pour la suppression de la traite des noirs, furent appliquées au Brésil pour le même objet, par un acte du parlement anglais adopté le 8 août 1845. En vertu de cette loi, les tribunaux d'amirauté de Sa Majesté Britannique sont autorisés à juger tout bâtiment saisi par les croiseurs anglais sous pavillon brésilien, faisant la traite des noirs en contravention aux traités entre les deux puissances. Le gouvernement brésilien a protesté, le 22 octobre 1845, contre cet acte du parlement anglais, comme usurpant les droits de souveraineté et d'indépendance du Brésil, ainsi que de toutes les nations.

Dans cette protestation il est allégué que, «par le traité du 22 janvier 1815, le gouvernement du royaume uni de Portugal, Brésil et Algarves, s'est engagé à abolir la traite des noirs au nord de l'Équateur, et à adopter, d'accord avec la Grande-Bretagne, les mesures les plus convenables pour rendre effective l'exécution de cette convention, se réservant de fixer par un autre traité l'époque à laquelle la traite devrait cesser universellement et être prohibée dans tous les domaines portugais.

»Pour remplir fidèlement et dans toute leur extension les obligations contractées par le traité du 22 janvier 1815, eut lieu la convention additionnelle du 28 juillet 1817.

»Dans cette convention furent établis, entre autres mesures, le droit de visite et la création de commissions mixtes pour juger les prises faites par les croiseurs des hautes parties contractantes; et, sous la même date, les plénipotentiaires des deux gouvernements signèrent les instructions que devaient

observer les croiseurs, et le règlement que devaient suivre les commissions mixtes.

»Dans cette même année 1817, fut signé à Londres, le 11 du mois de septembre, et ensuite duement ratifié par le gouvernement portugais, un article séparé, par lequel il fut convenu qu'aussitôt après l'abolition totale de la traite, les deux hautes parties contractantes adapteraient, d'un commun accord, aux nouvelles circonstances, les stipulations de la convention additionnelle du 28 juillet de la même année ; et il fut ajouté que, s'il n'était pas alors possible de tomber d'accord pour un nouvel arrangement, ladite convention additionnelle resterait en vigueur jusqu'à l'expiration de quinze ans comptés du jour où la traite serait totalement abolie.

»Par l'article 1er de la convention signée entre le Brésil et la Grande-Bretagne, le 23 novembre 1826, et ratifiée le 13 mars 1827, il fut établi que, trois ans après l'échange des ratifications, il ne serait plus permis aux sujets de l'empire du Brésil de faire la traite sur la côte d'Afrique, sous quelque prétexte et de quelque manière que ce fût, et qu'après cette époque ce trafic, fait par tout sujet de Sa Majesté Impériale, serait considéré et traité comme un acte de piraterie.

»Par l'article 2 de la convention précitée, les hautes parties contractantes sont convenues d'adopter et de renouveler, comme si on les avait insérés mot à mot dans la même convention, tous les articles et dispositions des traités conclus entre Sa Majesté Britannique et le roi de Portugal sur cette manière, le 22 janvier 1815 et 28 juillet 1817, ainsi que les divers articles explicatifs qui y avaient été ajoutés.

»Une des conventions ainsi adoptées et renouvelées par l'article 2 de la convention de 1826 étant celle du 28 juillet 1817, qui avait établi le droit de visite et créé les commissions mixtes, et un des articles explicatifs également adoptés et renouvelés par ladite convention de 1826 étant l'article séparé du 11 septembre de la même année, en vertu duquel

ces mesures devaient cesser après quinze années comptées du jour où la traite serait totalement abolie, il est évident que le droit de visite exercé en temps de paix par les croiseurs britanniques sur les bâtiments brésiliens, et que les commissions mixtes créées pour juger les prises faites par lesdits croiseurs britanniques ou par les croiseurs brésiliens, devaient cesser le 13 mars 1845, puisque c'est à cette époque qu'expiraient les quinze années après l'abolition totale de la traite, stipulée par l'article 1er de la convention conclue le 23 novembre 1826 et ratifiée le 13 mars 1827.

»L'expiration de ce terme de quinze années entraînant avec elle la cessation des mesures stipulées par la convention additionnelle du 28 juillet 1817, est la seule notification que le gouvernement de Sa Majesté l'empereur du Brésil a faite à celui de Sa Majesté Britannique, par l'entremise de son envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire dans cette cour, par une note du 12 mars de l'année courante, en ajoutant que, de même qu'on était convenu de donner un délai de six mois aux bâtiments brésiliens employés à la traite pour rentrer librement dans les ports de l'empire, pourvu qu'ils eussent quitté les côtes d'Afrique le 13 mars 1830, le gouvernement impérial serait prêt à consentir à ce que les commissions mixtes, brésilienne et anglaise, continuassent encore durant six mois, qui devraient expirer le 13 septembre, dans le but unique de conclure le jugement des causes pendantes et de celles qui pourraient s'être présentées jusqu'au susdit 13 mars de cette année.

»Ce n'a pas été la faute du gouvernement impérial, si avant l'expiration du terme de quinze années, ci-dessus mentionné, il n'a pas été possible d'obtenir un arrangement juste et raisonnable, entre le même gouvernement impérial et celui de la Grande-Bretagne, pour adopter aux nouvelles circonstances de l'abolition totale de la traite les mesures stipulées dans la convention additionnelle du 28 juillet 1817.

»Une vérité incontestable, c'est que dans l'année 1835, ainsi que dans celles de 1840 à 1842, le gouvernement impérial s'est prêté avec le plus grand empressement à diverses négociations proposées par le gouvernement de Sa Majesté Britannique.

»Si aucune de ces négociations n'a pu être conclue ni ratifiée, c'est que le gouvernement impérial s'est vu placé dans l'alternative, ou de se refuser, bien contre son gré, à ces négociations, ou de souscrire à la ruine complète du commerce licite de ses sujets, qu'il doit au contraire encourager et protéger. Le choix ne pouvait être douteux pour un gouvernement qui a la conscience de ses devoirs.

»En effet, toutes les propositions qui, pendant ce laps de temps, ont été faites par le gouvernement britannique, contenaient, sans parler d'autres défauts essentiels, celui de prévoir différents cas, dont chacun d'eux devait être considéré comme une preuve *prima facie* d'après laquelle tout bâtiment pouvait être condamné comme suspect de faire la traite.

»Quelques-uns de ces cas, par exemple l'existence à bord d'un bâtiment de deux chaudières, quoique de dimension ordinaire, ne pourraient pas, sans violation des règles de droit les plus vulgaires, être réputés comme indices, même insignifiants, de ce que le bâtiment se destinait à la traite; et néanmoins, aux termes des propositions, l'existence d'un seul de ces cas autoriserait la condamnation du bâtiment et de tout son chargement, au préjudice et à la ruine totale du commerce licite des sujets brésiliens.

»C'est là ce que le gouvernement impérial a déclaré et a fait sentir au gouvernement de Sa Majesté Britannique par ses notes des 8 février et 20 août 1841, et 17 octobre 1842.

»Au milieu de prétentions si exagérées, le gouvernement impérial n'oubliait pourtant pas de proposer de son côté, au gouvernement de la Grande-Bretagne, les mesures qui, dans son opinion, auraient pu concilier la répression de la traite

avec les intérêts du commerce licite de ses sujets, en offrant en 1841 un contre-projet dont toutes les clauses tendaient au double but que le gouvernement impérial cherchait à atteindre avec un désir aussi vif que sincère.

»Malheureusement la discussion de ce contre-projet ne put avoir lieu, parce que le ministre de Sa Majesté Britannique n'était pas muni des pouvoirs nécessaires, ainsi que l'a déclaré le ministre des affaires étrangères de l'Empire par ses notes du 26 août 1841 et 17 octobre 1842.

»Mais quoique le gouvernement impérial, par les justes motifs qui viennent d'être exposés, n'eût pas acquiescé aux propositions faites par le gouvernement de la Grande-Bretagne, beaucoup de bâtiments brésiliens ont été, contrairement aux instructions et au règlement annexés à la convention du 28 juillet 1817, et en conformité des bases sur lesquelles portaient ces propositions, capturés par les croiseurs britanniques et jugés bonnes prises par les commissaires-juges de la même nation, comme suspects de se livrer au commerce illicite d'esclaves; et malgré les réclamations répétées du gouvernement impérial contre de tels actes, qui violent les traités et conventions conclues entre les deux gouvernements, il n'a encore été fait à aucune de ces réclamations due et complète justice.

»Il est donc hors de doute que l'acte communiqué au gouvernement de Sa Majesté Britannique par la note du 12 mars de cette année, loin d'être en contradiction avec le vif intérêt qu'apporte le gouvernement impérial à la répression du commerce d'esclaves africains, n'a été que l'expression fidèle des traités et conventions faits entre le gouvernement du Brésil et celui de Sa Majesté Britannique.

»Les stipulations arrêtées entre le gouvernement impérial et celui de la Grande-Bretagne, qui autorisaient le droit de visite en temps de paix et les tribunaux mixtes pour juger les prises, ayant évidemment cessé, il était indispensable, pour que de semblables mesures fussent rétablies ou substituées

par d'autres, qu'on s'entendît pour de nouveaux arrangements entre les deux gouvernements.

»C'est un principe du droit des gens qu'aucune nation ne puisse exercer aucun acte de juridiction sur la propriété et les individus dans le territoire d'un autre.

»La visite en pleine mer, en temps de paix, ainsi que les jugements, constituent plus au moins des actes de juridiction. Le droit de visite est, en outre, exclusivement un droit belligérant.

»Et pourtant, malgré l'évidence de ces principes, le gouvernement de Sa Majesté Britannique, en vertu de la loi sanctionnée le 8 du mois d'août par Sa Majesté la reine, n'a pas hésité à convertir en acte la menace qu'il avait faite antérieurement par une note de son envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire dans cette cour, sous la date du 23 juillet de la même année, en déclarant les bâtiments brésiliens qui s'occuperaient de la traite justiciables de ses tribunaux d'amirauté et de vice-amirauté.

»Dans cet acte, qui vient de recevoir force de loi, il est impossible de ne pas reconnaître cet abus injustifiable de la force qui menace les droits et les prérogatives de toutes les nations libres et indépendantes.

»Cet acte est la reproduction d'un autre semblable dont le Portugal a été victime dans l'année 1839, qui a aussi eu force de loi malgré l'opposition d'un des hommes d'état les plus éminents de l'Angleterre, le duc de Wellington, qui l'avait combattu dans la séance du 11 août 1839 à la chambre des lords, en s'appuyant principalement sur le droit de visite en temps de paix.

»Si cette violence prend actuellement le masque honorable du grand intérêt de la répression de la traite, il est pourtant incontestable que la fin ne peut justifier l'iniquité des moyens employés; et il n'y aura rien d'étonnant à ce que, sous prétexte d'autres intérêts qui peuvent naître à l'avenir, la force

et la violence viennent à substituer, au tribunal des nations plus fortes, les conseils de la raison et les principes du droit public universel, sur lesquels doivent reposer la paix et la sûreté des états.

»Afin de justifier l'acte législatif qui établit la compétence des tribunaux anglais pour juger les bâtiments brésiliens qui viendraient à être pris en faisant la traite, le gouvernement britannique invoque l'article 1er de la convention qui a été conclue le 23 novembre 1826 entre le Brésil et la Grande-Bretagne, et qui a aboli la traite des noirs sur la côte d'Afrique.

»Cet article pourtant est bien loin de pouvoir autoriser le droit qu'usurpe et s'arroge le gouvernement britannique.

»Par cet article le gouvernement impérial s'oblige à remplir deux conditions : 1° à prohiber aux sujets brésiliens et à abolir entièrement la traite des noirs trois ans après l'échange des ratifications, c'est-à-dire après le 13 mars 1830; 2° à considérer et traiter ce commerce, fait par les sujets brésiliens, comme un acte de piraterie.

»Quant à la première obligation que le gouvernement impérial s'est imposée, il n'y a ni ne peut y avoir aucune contestation.

»Quant à la seconde obligation, il est clair que l'intervention que le gouvernement britannique peut avoir à l'égard de la traite faite par les sujets brésiliens doit se réduire uniquement à exiger du gouvernement impérial l'observation exacte et ponctuelle du traité. Cela seul est de sa compétence.

»La lettre du susdit article 1er de la convention ne comprend que les sujets brésiliens et le commerce illicite que ceux-ci pourraient faire.

»Personne ne conteste que les crimes commis sur le territoire d'une nation ne peuvent être punis que par les autorités de cette nation, ni que l'on considère les bâtiments comme partie du territoire, afin que, sans parler d'autres motifs, les

crimes commis à bord d'un navire soient punis par les lois de la nation à laquelle il appartient.

» Il serait absurde de reconnaître au gouvernement britannique le droit de punir les sujets brésiliens, dans leurs personnes ou leur propriété, pour des crimes commis sur le territoire de l'empire, sans une délégation très-expresse, très-claire et très-positive de ce droit, faite par le souverain du Brésil à celui de la Grande-Bretagne.

» Où trouve-t-on dans le traité cette délégation claire et positive?

» Sous-entendre, à titre d'interprétation, la délégation d'un pouvoir souverain qui n'est pas expressément formulée, ce serait détruire le premier précepte de l'art d'interpréter, à savoir, qu'il n'est pas permis d'interpréter ce qui n'a pas besoin d'interprétation.

» Quand un acte est conçu en termes clairs et précis, quand le sens en est manifeste et ne conduit à aucune absurdité, il n'y a point de raison pour ne pas admettre le sens qu'un tel acte présente naturellement. Recourir à des conjectures qui lui sont étrangères pour le restreindre ou l'amplifier, c'est vouloir l'éluder.

» Bien plus, sous-entendre, dans le cas dont s'agit, la délégation d'un pouvoir souverain faite par le gouvernement impérial à celui de la Grande-Bretagne, sans qu'une délégation identique ait été faite par le gouvernement de la Grande-Bretagne au gouvernement impérial, ce serait contrevenir, s'il pouvait y avoir quelque obscurité dans l'article, à un autre précepte que l'on recommande comme règle d'interprétation, à savoir, que tout ce qui tend à détruire l'égalité dans un contrat est odieux, et qu'en pareil cas il est nécessaire de prendre les mots dans leur sens le plus restreint, pour éviter les conséquences onéreuses du sens propre et littéral, ou ce qu'il contient d'odieux.

» L'esprit de la seconde partie de la convention du 23 no-



vembre 1826 ne favorise pas davantage les prétentions du gouvernement britannique à faire juger par ses tribunaux de l'amirauté et de la vice-amirauté les bâtiments brésiliens suspects de s'employer à la traite.

» La traite, dans l'article en question, n'est assimilée à la piraterie que par une fiction de droit, et il est notoire qne les fictions de droit ne produisent aucun autre effet que celui pour lequel elles sont établies.

» En effet, la traite n'est pas aussi facile à faire que le vol en pleine mer; il est moins difficile de découvrir et de convaincre les négriers que les pirates; en un mot, la traite ne menace pas le commerce maritime de tous les peuples comme la piraterie.

» De là vient que les peines infligées aux négriers ne peuvent pas, sans être taxées de tyranniques, être aussi sévères que celles que toutes les nations infligent aux pirates.

» Cette vérité, l'Angleterre elle-même l'a reconnue dans les traités qu'elle est parvenue à conclure avec d'autres nations dans le but de supprimer la traite. Dans presque tous il a été stipulé que les peines de la traite ne seraient pas les mêmes que celles de la piraterie proprement dite.

» Il est d'autant plus certain que la piraterie dont parle l'article 1er de la convention de 1826 n'est pas la piraterie dont traite le droit des nations, que les deux hautes parties contractantes ont jugé indispensables les stipulations des articles 2, 3 et 4.

» Si l'Angleterre s'était considérée comme autorisée par l'article 1er à capturer et à faire juger par ses tribunaux les Brésiliens et leurs bâtiments employés à la traite, elle n'aurait pas cherché dans les articles susmentionnés l'autorisation spéciale de visiter et de capturer ces bâtiments, de les faire juger par des commissions mixtes, et de recourir à d'autres mesures tendant au même but.

» Et il n'est pas concevable que la traite puisse être consi-

dérée aujourd'hui comme piraterie selon le droit des gens, quand, il y a peu d'années encore, l'Angleterre elle-même ne se regardait pas comme déshonorée par le commerce d'esclaves africains, et quand d'autres nations policées ne l'ont proscrit que dernièrement.

» Si la traite n'est pas la piraterie du droit des gens; si, par la convention du 23 novembre 1826, le Brésil n'a pas investi l'Angleterre du droit de punir et de juger comme pirates les sujets brésiliens et leur propriété soupçonnés de s'employer à la traite, il est évident que l'Angleterre ne peut exercer un tel droit par ses tribunaux sans attaquer la dignité et l'indépendance de la nation brésilienne.

» Et même, le gouvernement britannique ne s'est pas considéré jusqu'à ce jour comme investi d'un pareil droit contre les sujets brésiliens coupables de faire la traite. Tout au contraire, il a expressément reconnu l'incompétence de ses tribunaux pour de tels jugements.

» Que ce soit là l'interprétation que l'on doive donner au traité du 23 novembre 1826, c'est ce qui ressort avec encore plus d'évidence de la confrontation de l'article 1er précité avec les traités que l'Angleterre a conclus avec toutes les nations sur ce même objet.

» On reconnaîtra sur-le-champ, dans chacun de ces traités, que les deux parties contractantes s'engagent à régler et à établir, par des conventions, les détails des mesures tendantes à ce que la loi de piraterie, qui alors deviendra applicable à la traite selon la législation des pays respectifs, soit immédiatement et réciproquement mise à exécution vis-à-vis des bâtiments et des sujets de chacun d'eux.

» S'il suffisait de considérer la traite comme piraterie pour que les individus et leur propriété fussent jugés par les tribunaux des nations qui les auraient capturés, il eût été inutile, dans tous les actes précités, non-seulement qu'on déclarât la traite piraterie, mais encore que chacune des parties contrac-

tantes s'engageât à faire des lois spéciales, et à punir les sujets ou citoyens coupables de traite suivant ces lois.

» Si, par la simple déclaration que la traite est piraterie, les sujets brésiliens n'ont pas été dépouillés, eux et leur propriété, du droit d'être jugés par les autorités de leur pays, de même leurs navires ne peuvent pas être visités et capturés par les croiseurs anglais.

» Déjà il a été démontré que le droit des gens ne reconnaît pas le droit de visite en pleine mer en temps de paix. Les tribunaux anglais l'ont plusieurs fois reconnu, dans l'affaire, par exemple, du bâtiment français *le Louis*, capturé en 1820 sur la côte d'Afrique comme faisant la traite, en déclarant cette prise illégale, attendu que le droit de visite en pleine mer n'existe pas en temps de paix.

» Lord Stowel, dans la décision de cette affaire, allégua, comme argument spécial, que, même en admettant que la traite fût effectivement prohibée par les lois municipales de France, ce qui était douteux, le droit de visite, étant un droit exclusivement belligérant, ne pouvait, selon le droit des gens, être exercé en temps de paix, pour que les tribunaux britanniques pussent rendre effective cette prohibition à l'égard de la propriété de sujets français.

» En prononçant la sentence du tribunal suprême de l'amirauté dans cette affaire, lord Stowel déclara aussi que la traite, bien qu'injuste et condamnée par les lois municipales de l'Angleterre, n'était ni piraterie ni crime selon le droit absolu des gens.

» En effet, si une nation avait un semblable droit, elles devraient toutes l'avoir, et alors il causerait des maux incalculables, et peut-être la guerre universelle.

» Que l'Angleterre n'a pas ce droit sur les navires des autres nations, c'est ce que d'ailleurs reconnaissent et proclament les traités mêmes que l'Angleterre a conclus; car tous ces traités le stipulent expressément, comme l'avaient



stipulé ceux de 1815 et 1817 entre le Portugal et l'Angleterre, traités qui, mis en vigueur par la convention du 23 novembre 1826 entre l'Angleterre et le Brésil, ont expiré le 13 mars de l'année courante.

»De ce qui vient d'être exposé et démontré résulte avec toute évidence que l'acte voté comme loi par le parlement Britannique, et sanctionné par la reine de la Grande-Bretagne le 8 du mois d'août de l'année courante, sous prétexte de mettre en vigueur les dispositions de l'article 1er de la convention conclue entre les couronnes du Brésil et de la Grande-Bretagne le 23 novembre 1826, ne peut se fonder ni sur le texte ni sur l'esprit de l'article précité; qu'il blesse les principes les plus clairs et les plus positifs du droit des gens, et enfin qu'il porte atteinte à la dignité et à l'indépendance du Brésil, aussi bien qu'à celles de toutes les nations.

»Par ces motifs, le soussigné, ministre et secrétaire d'état des affaires étrangères, au nom et par l'ordre de Sa Majesté l'Empereur, son auguste souverain, proteste contre l'acte ci-dessus mentionné, comme évidemment abusif, injuste, attentatoire aux droits de dignité et d'indépendance de la nation brésilienne; et ne reconnaissant aucune de ses conséquences que comme des effets et des résultats de la force et de la violence, fait ses réserves dès à présent pour toutes les pertes et dommages que viendrait à en souffrir le commerce licite des sujets brésiliens, auxquels les lois promettent et Sa Majesté l'Empereur doit une constante et efficace protection.

»Le gouvernement impérial, faisant néanmoins céder toute autre considération aux généreux sentiments de justice et de philanthropie qui l'animent et dirigent tous ses actes, continuera à employer tous ses efforts à la répression de la traite suivant les lois du pays, et souhaite ardemment que le gouvernement de Sa Majesté Britannique en vienne à accéder à un accord qui, tout en respectant les intérêts du commerce licite des sujets brésiliens, atteigne le but désiré de mettre

un terme à un trafic que tous les gouvernements éclairés et chrétiens déplorent et condamnent. »

§. 39. Questions de juridiction qui se sont élevées entre les gouvernements anglais et américain dans l'affaire de *la Créole*.

Les diverses questions de juridiction qui se sont élevées entre les gouvernements anglais et américain dans l'affaire de *la Créole* en 1841, ont donné lieu à des discussions de droit public très-instructives entre les deux cabinets et au sein du parlement anglais.

Ce navire, parti du port de Richmond, état de Virginie, se dirigeait vers la Nouvelle-Orléans; il avait à bord, comme passager, un planteur américain, qui allait s'établir dans l'état de la Louisiane, accompagné de ses esclaves, au nombre de 136. Dans le détroit qui sépare la péninsule de la Floride des îles Bahamas, les esclaves se révoltèrent, assassinèrent leur maître, mirent le capitaine aux fers et blessèrent plusieurs des officiers de l'équipage. Ils prirent possession du navire, qu'ils conduisirent dans le port de Nassau. Le gouverneur anglais fit arrêter et mettre en prison 19 des esclaves qui lui étaient signalés comme ayant pris part à la révolte et au crime d'assassinat. Les autres esclaves, au nombre de 117, furent mis en liberté. A l'égard des esclaves retenus prisonniers, le gouverneur demanda des ordres au gouvernement supérieur en Angleterre.

Dans la discussion sur l'adresse à la couronne qui eut lieu à la chambre des lords le 4 février 1842, lord Brougham appela l'attention de la chambre sur cette affaire, qu'il signalait comme étant de nature à troubler les relations de paix, d'amitié et de bon voisinage existant entre les deux pays. C'était, disait-il, le cas d'un navire américain, naviguant d'un port américain, à un autre, dans un but parfaitement innocent et conforme aux lois de la nation à laquelle il appartenait; le navire était chargé d'une *cargaison* d'esclaves, pour s'exprimer dans le langage technique du pays. (En Angleterre on n'avait pas le droit de réclamer contre l'emploi de ce terme, parce que, d'après les lois qui existaient encore,

il y a peu d'années, dans les colonies anglaises, les mêmes individus, transportés à bord d'un navire anglais, auraient été désignés par la même dénomination.) Pendant le voyage, les esclaves se sont révoltés, ainsi que, suivant l'opinion du noble lord, ils en avaient le droit, chaque individu de l'espèce humaine étant fondé à se révolter contre celui qui prétend le retenir en état d'esclavage, contrairement au droit de la nature et à la volonté de l'Être suprême. Par suite de la révolte, les esclaves ont pris possession du navire et l'ont amené dans un port anglais. En y arrivant, continua lord Brougham, la plus grande partie des esclaves ont été mis en liberté, et les autres, au nombre de dix-neuf, ont été retenus en prison comme accusés des crimes de meurtre et de piraterie.

Le noble lord posa ensuite deux questions de droit public, qu'il disait devoir être résolues dans l'espèce soumise à la chambre :

1° D'après les lois de l'Angleterre, l'extradition d'esclaves fugitifs, en général, pouvait-elle être accordée sur la demande du gouvernement américain ?

2° Y avait-il lieu de faire droit à cette demande, relativement à ceux des esclaves qui avaient pris part à la révolte et à l'homicide qui s'en est suivi ?

Lord Brougham se prononça négativement sur les deux questions. Quant à la première, il dit que, si un esclave arrive, soit dans une partie de l'empire britannique où l'esclavage n'est pas reconnu par la loi, soit dans le royaume uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, soit, depuis le 1er août 1834, dans les possessions anglaises aux Antilles, qu'il atteigne le sol britannique du consentement de son maître ou contre le gré de ce dernier, il recouvre sa liberté et ne peut plus la perdre. Le gouvernement anglais n'a donc pas le droit d'ordonner l'extradition d'un seul de ces individus comme esclaves, ni de les inquiéter d'aucune manière dans la jouissance de leurs droits personnels.

Quant à ceux des fugitifs qui sont accusés de crimes, le noble lord n'hésite pas à déclarer que, d'après les lois anglaises, nul sujet du royaume revenant d'un pays étranger, ni même un étranger abordant en Angleterre et accusé d'un crime commis hors de la juridiction territoriale du royaume, ne pouvait être arrêté, détenu ou livré à un gouvernement étranger, par suite deladite accusation. Lord Brougham ajouta que, par exception, à diverses époques le gouvernement anglais avait conclu avec les puissances étrangères des conventions pour l'extradition réciproque des criminels dans certains cas. Tel fut le traité de 1794 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, pour les seuls cas de meurtre et de faux; tel fut l'article 20 du traité d'Amiens avec la France, également limité aux trois crimes de meurtre, de faux et de banqueroute frauduleuse. Mais le traité avec les États-Unis est expiré, et avec le traité a cessé l'acte du parlement qui, en conséquence du même traité, autorisait la couronne à livrer au gouvernement étranger des individus accusés des crimes précités. Il est donc évident, dit l'orateur en terminant, que, d'après la loi actuellement en vigueur, les esclaves accusés ne peuvent être livrés par le gouvernement anglais sur la demande du gouvernement américain.

Le 14 février, l'attention de la chambre des lords fut appelée de nouveau sur l'affaire de *la Créole* par lord Brougham, qui, en répétant ce qu'il avait dit précédemment sur l'état de la législation anglaise en cette matière, exprima le vœu de la conclusion, entre les deux gouvernements, d'un nouveau traité d'extradition qu'il regardait comme indispensable au maintien des relations de paix, d'amitié et de bon voisinage entre les États-Unis et les possessions anglaises en Amérique. Une convention de ce genre, dit-il, avait été conclue, en 1822, entre le gouvernement de la province du Canada et celui de l'état limitrophe de New-York, et des lois avaient été rendues ensuite dans les deux pays pour l'exécution de cette convention.



Ces lois subsistent encore; mais elles ne sont pas applicables aux autres colonies anglaises et aux autres états d'Amérique. Le noble lord demanda que les documents relatifs à l'affaire de *la Créole* fussent communiqués à la chambre.

Lord Aberdeen, ministre secrétaire d'état des affaires étrangères, refusa cette communication, l'affaire n'étant pas encore terminée. Le gouvernement, dit-il, a pris l'avis des conseils judiciaires de Sa Majesté, ils ont émis l'opinion que, d'après les lois actuellement en vigueur, le gouvernement n'a pas le droit de faire juger les individus dont il s'agit, et encore moins de les livrer, sur la demande du gouvernement américain, pour être jugés par les tribunaux des États-Unis. Il ajouta que le ministre secrétaire d'état des colonies avait, en conséquence, donné des ordres pour la mise en liberté de tous ces individus, à moins qu'il n'existât quelque loi dans la colonie d'après laquelle ils pourraient être jugés par les tribunaux de celle-ci.

Lord Denman, grand justicier de l'Angleterre, dit que tous les magistrats et gens de robe de Westminster-Hall adhéraient à l'opinion exprimée par les deux nobles lords. Cette doctrine, dit-il, a été soutenue par les plus grands légistes lors de la discussion de l'*alien bill* au parlement, et cette doctrine n'est pas nouvelle : lord Coke l'a déjà enseignée dans ce passage remarquable de ses *Instituts :* «Il a été résolu que les royaumes qui vivent en amitié les uns avec les autres, doivent être un sanctuaire inviolable pour les sujets respectifs qui chercheront un asile dans l'un ou l'autre pays; et, d'après les lois et libertés du pays, ces individus ne peuvent pas être livrés sur la demande du gouvernement étranger.» A l'appui de cette doctrine, lord Coke cite des textes de l'Écriture sainte; il rappelle les débats survenus entre la France et l'Angleterre dans les deux circonstances suivantes : l'ambassadeur de la reine Élisabeth avait demandé au gouvernement français l'extradition d'un nommé Morgan, accusé de haute trahison; le gouvernement français refusa de déférer à cette demande. Dans

l'autre espèce, la reine Élisabeth couvrit de sa protection des huguenots, dont l'extradition était demandée par la cour de France. Lord Denman cite encore une sentence récente de la cour suprême des États-Unis d'Amérique, qui confirme la doctrine de lord Coke; il finit par exprimer sa conviction qu'aucun ministère anglais n'adopterait une mesure qui pourrait tendre, même indirectement, à encourager la traite des noirs. Le noble lord était même disposé à croire que l'agent du gouvernement qui oserait mettre la main sur les individus arrivés à bord de *la Créole* dans un port anglais, encourrait les peines prononcées contre le meurtre, si quelqu'un de ces individus était tué en résistant. Mais il réservait son jugement sur ce point.

Lord Campbell, ci-devant chancelier d'Irlande, dit qu'il n'aurait pas pris la parole, si l'on n'avait prétendu que, pendant l'exercice des fonctions de procureur général, il s'était prononcé en faveur du droit d'accorder l'extradition des individus accusés de crimes commis en pays étranger : il protesta avoir toujours soutenu l'opinion contraire, comme tous les publicistes. Suivant M. de Martens, dit-il, dans son *Traité du droit des gens*, l'obligation d'accorder l'extradition est ce qu'on appelle une obligation imparfaite, qui a besoin d'être consacrée et réglée par des conventions spéciales. Lord Campbell cita même un passage de notre ouvrage élémentaire du droit international où il est dit que « nul état souverain n'est tenu, à moins d'un pacte spécial, à livrer, sur la demande d'un gouvernement étranger ou de ses officiers, soit ses propres sujets, soit des sujets étrangers, accusés de crimes commis dans un autre pays; cependant l'extradition des individus accusés de crimes contre la paix et la sécurité générale de la société, a lieu de fait de la part de certains états, par des raisons de convenance et d'utilité générale[1]. » Suivant le noble lord, on ne devait qu'avec beaucoup d'hésitation faire

[1] WHEATON, *Elements of international law*, tom. II, chap. 2, § 14.

de semblables traités. Il fit remarquer que le traité existant entre l'état de New-York et la province limitrophe du Canada (dont il a été parlé plus haut) a donné lieu à la contestation suivante : Un esclave voulant se sauver de l'état de New-York dans la province du Canada, se servit, pour faciliter sa fuite, d'un cheval appartenant à son maître, et il le renvoya après avoir passé la frontière. Les Américains savaient très-bien que le gouvernement anglais n'accorderait pas l'extradition d'un esclave qui cherchait seulement à échapper à la servitude; aussi l'accusèrent-ils devant la cour d'assises de New-York du vol d'un cheval, et ils réclamèrent son extradition du gouverneur du Canada. Ce dernier refusa par le motif que l'*animus furandi*, qui est nécessaire pour constituer le crime, n'existait pas dans l'espèce. Lord Campbell, consulté, s'était prononcé contre l'extradition, qui n'eut pas lieu. Revenant à l'affaire de *la Créole*, le noble lord dit que le gouvernement américain ne pouvait même pas réclamer une indemnité pécuniaire au profit du propriétaire des esclaves, l'état d'esclavage n'étant pas reconnu par la loi d'Angleterre, et les individus dont il s'agit étant devenus libres, *ipso facto*, aussitôt qu'ils ont touché le sol anglais.

Le lord-chancelier (Lyndhurst) partagea l'avis de ses savants amis.

Suivant nous, l'affaire ainsi débattue devant la chambre des lords a fait naître les trois questions ci-après indiquées:

1° Quels sont les principes généraux du droit international applicables à la demande d'extradition d'individus accusés de crimes commis dans un autre pays que celui où ils ont cherché un asile?

2° Quels sont les mêmes principes applicables à la demande d'extradition d'un esclave cherchant un asile dans un pays où l'état d'esclavage n'est pas reconnu par la loi municipale?

3° Si l'extradition ne peut pas être demandée, en général, dans l'un ou l'autre de ces cas, d'après le droit international



les circonstances particulières qui ont accompagné l'arrivée de *la Créole* dans le port de Nassau ne sont-elles pas de nature à commander une exception aux règles générales? En d'autres termes, ces circonstances autorisent-elles le gouvernement américain à réclamer de celui de l'Angleterre une satisfaction ou indemnité quelconque?

I. Les publicistes sont divisés sur la première question. Les uns posent en principe que, d'après le droit des gens et l'usage des nations, chaque état est obligé de refuser un asile aux individus accusés de crimes d'une haute gravité, et dont l'extradition est demandée par le gouvernement du pays où le crime a été commis, pour les faire juger. Tel est l'avis de Grotius, de Heineccius, de Burlamaqui, de Vattel, de Rutherforth, de Kent, de Schmelzing et de Homan[1]. Suivant Puffendorf, Voet, Martens et Klüber, au contraire, il n'existe, entre les divers états, qu'une obligation imparfaite d'accorder l'extradition; cette obligation est subordonnée à des considérations de convenance et d'utilité réciproque, et elle a besoin d'être fortifiée et réglée par des conventions spéciales[2]. C'est l'autorité de ces derniers auteurs que nous avons suivie dans notre *Traité élémentaire du droit international*[3]; notre opinion

[1] Grotius, *De jure belli ac pacis,* lib. II, cap. XI, §§ 3—5. Heineccii *Præl. in Grot. h. t.* Burlamaqui, tom. II, part. 4, chap. 3, §§ 23—29. Vattel, liv. II, chap. 6, §§ 76, 77. Rutherforth, *Inst. of Nat. law,* tom. II, chap. 9, pag. 12. Kent, *Commentaries,* vol. I, p. 36—37. Schmelzing, *Systematischer Grundriss des praktischen europäischen Völkerrechts*, § 161. Homan, *De delictis peregrinorum*, p. 53.

[2] Martens, *Droit des gens,* liv. 3, chap. 3, § 101. Voet, *De statutis,* sect. XI, chap. 1, p. 6. Puffendorf, liv. 8, chap. 3, §§ 23—24. Klüber, *Droit des gens*, IIe partie, tit. 1, chap. 2, § 66. Leyser, *Medit. ad Pandectas,* N° 627, med. 10 in medio. Kluit, *De deditione profugorum,* § 1, p. 7. Saalfeld, *Handbuch des positiven Völkerrechts*, § 40. Schmalz, *Europäisches Völkerrecht*, p. 160. Story, *Commentaries on the conflict of laws,* §§ 626—627.

[3] Wheaton, *Elements of international law,* part. II, chap. 2, § 14.

a été partagée par le savant Mittermaier. Cet auteur trouve, dans l'existence des nombreux traités conclus sur cette matière, l'aveu des nations qu'il n'y a pas d'usage général ayant force de loi proprement dite, et qui constitue une obligation parfaite des gouvernements d'accorder l'extradition. Même dans les confédérations d'états, telles que la Confédération germanique et l'Union américaine, cette obligation est restreinte au cas et aux conditions indiquées dans l'acte fédéral[1].

Les crimes de révolte et d'assassinat dont étaient accusés les dix-neuf esclaves détenus à Nassau, ayant été commis contre les lois américaines, par des sujets américains, contre des Américains, à bord d'un bâtiment américain naviguant sur la haute mer, nul doute que ces crimes ne fussent justiciables des tribunaux des États-Unis. On peut même affirmer que la juridiction de ces tribunaux, dans ce cas, est exclusive de celle des tribunaux anglais, à moins que les faits ne constituent le crime de piraterie d'après le droit des gens, crime qui, blessant la loi commune des nations, peut être jugé par les tribunaux du pays où les accusés se trouvent, malgré qu'il ait été commis à bord d'un bâtiment appartenant à une autre nation. Mais pour constituer le crime de piraterie, d'après la loi commune des nations, il faudrait que les révoltés de *la Créole*, après s'être emparés du bâtiment, eussent couru les mers pour commettre des déprédations contre toutes les nations sans distinction. Dans l'espèce, les faits constituent seulement une offense contre la loi municipale de l'Amérique, offense commise par des sujets américains qui ne sont arrivés dans le territoire anglais que par suite de leur crime, offense qui ne peut pas être jugée par les tribunaux anglais, mais qui est exclusivement justiciable des tribunaux des États-Unis.

Il s'ensuit, d'après les principes que nous avons énoncés, que les individus arrivés à Nassau échapperont à toute justice

[1] MITTERMAIER, *Das deutsche Strafverfahren*, Theil I, § 59, S. 314, 319.

humaine, à moins que quelque circonstance particulière n'autorise à excepter l'espèce de *la Créole* de l'application des principes généraux du droit public en matière d'extradition.

II. Avant d'examiner si des circonstances de cette nature se présentent dans l'espèce, déterminons quels sont les principes généraux du droit international applicables à la demande d'extradition d'un *esclave* cherchant un asile dans un pays où l'état d'esclavage n'est pas reconnu par la loi municipale.

Nous n'avons pas besoin de prouver que l'état d'esclavage a malheureusement existé de fait et de droit, sous une forme ou sous une autre, chez toutes les nations civilisées et depuis les temps les plus reculés. Les jurisconsultes romains nous enseignent que cette institution a été introduite, contre le droit naturel, par suite du droit de guerre et de conquête[1]. L'usage de réduire à l'esclavage les prisonniers de guerre a cessé en Europe et dans les autres pays chrétiens et civilisés qui ont adopté le droit des gens européen. Mais il n'a pas cessé en Afrique, et partout, dans ce vaste continent, les prisonniers de guerre deviennent esclaves d'après les usages reçus par les diverses tribus. Pendant longtemps les malheureuses victimes de cet usage impitoyable furent achetées par les nations commerçantes de l'Europe, pour peupler leurs colonies au Nouveau-Monde d'une race de cultivateurs capables de supporter ces climats brûlants. Ce commerce a été aboli par toutes les puissances de l'Europe et de l'Amérique; mais ses fruits amers subsistent dans l'esclavage des noirs, maintenu aux États-Unis, au Brésil et dans les colonies espagnoles. Ce serait s'écarter du sujet qui nous occupe, que de rechercher les causes qui ont empêché jusqu'ici les gouvernements de ces pays de suivre l'exemple donné par l'Angleterre dans son acte d'émancipation de 1834. Il suffit de dire que l'indépendance de chaque nation doit être respectée en cette matière,

[1] *Inst.*, liv. 1, tit. 3, *De jure pers.*, §§ 2 et 3, *Leg.* 4, *Dig. de Just. et jure*, lib. I, tit. I.

et que, même dans le but de propager les principes de justice et d'humanité, on ne doit pas se permettre la violation d'autres principes non moins respectables. Pour nous servir des expressions d'un savant magistrat anglais: »Nulle nation n'a le droit de se frayer le chemin de l'affranchissement de l'Afrique, en foulant aux pieds l'indépendance d'une autre nation; de chercher à atteindre un grand bien par des moyens illégaux, ou d'établir un principe important en sacrifiant d'autres principes également sacrés [1].» Il est vrai que ces expressions n'ont été appliquées par lord Stowell qu'à l'abolition de la traite des noirs; mais elles sont également applicables à l'abolition de l'esclavage lui-même. C'est pourquoi nous avons été bien étonnés d'entendre des légistes aussi distingués que les lords Brougham et Denman, émettre l'opinion qu'en conformité de l'acte du parlement de 1834, les esclaves qui se trouvaient transportés à bord du navire *la Créole* ont acquis la liberté en touchant le sol des possessions anglaises, quoiqu'ils n'aient atteint ces possessions que par suite d'un crime commis au préjudice de leur maître, donc contre la volonté de celui-ci. C'est attribuer une puissance immense et inouïe à la législation d'une seule nation, que de lui accorder la faculté de changer les lois qui régissent les personnes et les propriétés de toutes les autres nations. Une semblable doctrine mérite d'être soumise à l'examen le plus sérieux.

C'est un principe incontestable, ce nous semble, que chaque état souverain a le droit exclusif de régler tout ce qui regarde les droits personnels et de propriété de ses citoyens, dans les limites de sa juridiction territoriale, ou à bord de ses vaisseaux qui parcourent les mers communes à toutes les nations; chaque état a même le droit exclusif de déterminer la ligne de démarcation entre le droit de propriété et la franchise des

[1] *Voir* le rapport de lord Stowell, président de la haute cour d'amirauté, qui a précédé l'arrêt rendu par cette cour dans le cas du navire français *le Louis*.

personnes; quoique les principes abstraits du droit naturel ne reconnaissent pas un droit de propriété sur les hommes, rien n'empêche la législation civile d'un état d'établir et de consacrer cette propriété. L'histoire et la législation des nations les plus civilisées de l'antiquité et du moyen âge, ainsi que des états commerçants de l'Europe moderne, attestent l'existence de ces principes fondés sur l'usage universel et immémorial des nations. Ces esclaves de l'antiquité, de la même race que leurs maîtres inexorables; ces serfs du moyen âge, attachés à la glèbe, et ces nègres transportés d'Afrique dans les colonies européennes, ont toujours été regardés par la jurisprudence universelle comme des biens, capables d'être transmis d'un propriétaire à un autre, par vente, donation, testament, succession, ou à tout autre titre par lequel l'homme peut disposer de sa propriété. Telle fut aussi la jurisprudence anglaise applicable aux colonies, jusqu'à l'acte d'émancipation de 1834.

Examinons maintenant comment la jurisprudence universelle a envisagé l'état des individus arrivant des colonies dans les pays métropolitains de l'Europe. Ici nous invoquons le témoignage du savant magistrat déjà cité, pour démontrer qu'avant l'arrêt rendu par les cours de Westminster-Hall, en 1771, dans la célèbre affaire du nègre *Somersett*, «le commerce d'esclaves a été aussi public et aussi légal en Angleterre même, qu'il l'a été dans les colonies anglaises aux Antilles. Les esclaves ont été vendus à la bourse de Londres et dans d'autres lieux publics, et avec aussi peu de réserve que cela se faisait aux colonies. Cet état de choses continua, sans que la légalité en fût mise en question, jusque vers la fin du dernier siècle [1].» Dans l'affaire du nègre *Somersett*, lord Mansfield, président de la cour du banc du roi, jugea que le maître

[1] Lord Stowell, dans son rapport qui a précédé l'arrêt dans la cause de la négresse *Grace*. (HAGGARD's *Admiralty Reports*, vol. II, p. 105.)

arrivant des colonies en Angleterre avec ses esclaves, ne pouvait, dans la métropole, les contraindre par force à rester avec lui en qualité d'esclaves, et qu'il n'avait pas non plus le droit de les renvoyer aux Antilles. Ce précédent a établi dans la jurisprudence anglaise la maxime que l'esclave qui touche le sol de l'Angleterre devient, *ipso facto*, libre de l'autorité de son ci-devant maître. Cependant l'application de cette maxime a été restreinte dans des bornes extrêmement limitées par le jugement de lord Stowell dans le cas déjà cité de la négresse *Grace*. Cette esclave vint avec sa maîtresse de l'île d'Antigue en Angleterre, dans l'année 1826, et elle retourna ensuite dans la colonie en compagnie de sa maîtresse. Arrivée à Antigue, elle réclama sa liberté qu'elle prétendit avoir acquise par suite de sa résidence temporaire en Angleterre. Le tribunal local rejeta sa demande, et la sentence fut confirmée par la haute cour d'amirauté, sur le rapport de lord Stowell. En commentant les arrêts antérieurs des cours anglaises, lord Stowell remarqua que tout ce qu'on avait décidé jusqu'alors relativement à la question, c'était que les esclaves arrivant en Angleterre sont libres pendant qu'ils y résident, et que leurs anciens maîtres n'ont pas le droit de les renvoyer hors du pays. Mais si ces mêmes individus reviennent dans les colonies, n'importe par quel moyen, ils sont, suivant l'arrêt de lord Stowell, rétablis dans leur état de servitude, d'après les lois du pays. Il cite à l'appui de son opinion plusieurs exemples d'esclaves qui, après avoir passé en Angleterre avec leurs maîtres, et y avoir fait un séjour plus ou moins long, sont revenus aux Antilles en gardant le même état personnel.

Il faut observer qu'aucun des précédents relatifs à l'affranchissement des esclaves par suite d'une résidence en Angleterre, et qui sont tous d'une date antérieure à l'acte d'émancipation de 1834, ne présente l'espèce d'un esclave arrivant en Angleterre contre la volonté de son maître, et par suite d'un acte de violence portant les caractères d'un crime. Peut-

on croire que de savants magistrats anglais, tels que Mansfield et Yorke, pendant que l'esclavage existait encore légalement aux colonies anglaises, eussent prononcé l'affranchissement d'esclaves qui, après s'être révoltés et avoir commis un assassinat à bord d'un vaisseau en pleine mer, auraient amené le vaisseau dans un port d'Angleterre pour y chercher un asile? Qui peut douter que l'extradition des criminels eût été accordée en pareil cas par les autorités anglaises, ou bien que les tribunaux mêmes du pays eussent pris connaissance du crime? Il y a des limites à tous les principes généraux, et des exceptions à toutes les règles générales; et sans le langage extraordinaire tenu par les lords Brougham et Denman à la chambre des lords, nous aurions cru impossible que la belle maxime, que quiconque met le pied sur le sol anglais est libre, pût être appliquée à sanctionner des crimes tels que ceux commis à bord de *la Créole.*

Cette même maxime a été suivie en France bien avant la décision anglaise de 1771. De Réal [1] atteste cette ancienne jurisprudence comme fondée sur un usage qui a passé en force de loi. Bodin, dans son traité de la République, dit: »*In Gallia vero, etsi extant veteris servitutis simulacra, servos tamen nec facere, nec ab aliis emere fas est, siquidem servi peregrini, ut primum Galliæ fines penetraverint, eodem momento liberi fiunt; id quod vetere senatus-consulto Parisiorum decretum est adversus legatum quemdam Hispanum, qui servum in Galliam deduxerat* [2].» Par l'édit de 1716, il fut permis aux maîtres d'esclaves, venant des colonies, d'amener ces esclaves en France, sans qu'ils devinssent libres, pourvu que les maîtres remplissent certaines formalités. «Si quelques esclaves, porte le même édit, quittent nos colonies sans la permission de leurs maîtres, et qu'ils se retirent en France, ils ne pourront prétendre avoir acquis leur liberté.» L'édit de 1716 a

[1] De Réal, *Science du gouvernement,* tome IV, chap. 1, § 4, n° 43.
[2] Bodinus, *De republica,* I, 5.

dérogé à la maxime, que quiconque met le pied sur le sol français en Europe est libre, en exceptant de la règle générale les esclaves amenés en France par leurs maîtres qui avaient rempli les conditions de la loi, et, en même temps les esclaves qui s'y rendraient sans la permission des maîtres. Ces exceptions, créées par l'édit, ont laissé la règle générale applicable seulement à l'espèce des esclaves amenés en France par leurs maîtres qui n'avaient pas observé les formalités exigées par la loi. Tel fut le cas du noir nommé *Roc*, libre de naissance, qui avait été embauché par des Espagnols à bord de leur vaisseau et vendu comme esclave à la Louisiane. Ayant été ensuite amené en France, en 1770, par son prétendu maître, il réclama sa liberté devant l'amirauté de La Rochelle. La cause fut plaidée par le célèbre Henrion de Pansey avec son éloquence accoutumée. Le tribunal prononça en faveur du demandeur par deux motifs, d'abord, qu'il était né libre, et ensuite que son prétendu maître n'avait pas rempli les formalités exigées par l'édit de 1716 [1]. Tel fut aussi le cas du noir *Jean Boucaux*, amené par son maître, en 1734, en France, où il résida avec lui jusqu'en 1738, époque à laquelle l'esclave réclama sa liberté devant la cour d'amirauté, dont la décision est rapportée par Gayot de Pitaval [2]. La cour se prononça en faveur de la demande en liberté, par le seul motif que le maître n'avait pas rempli toutes les formalités exigées par l'édit de 1716. La législation établie par cet édit a subsisté jusqu'en 1777, où Louis XVI a prohibé l'introduction, dans le royaume, de tous nègres ou autres gens de couleur, avec ou sans le consentement du maître, à l'exception d'un seul noir ou mulâtre qu'un habitant des colonies, passant en France, embarquerait avec lui pour le servir pendant la traversée. D'après cet édit, les individus introduits de cette manière devaient demeurer (ce sont les termes de l'édit) « pendant leur

[1] *Annales du bureau français,* Paris 1825, tom. VI, part. 2, p. 47—61.
[2] *Causes célèbres,* tom. XV, p. 1—38.

séjour en France, et jusqu'à leur retour dans les colonies, en l'état où ils étaient lors de leur départ d'icelles, sans que leur dit état puisse être changé par leur maître ou autrement.» Les autres gens de couleur amenés en France, ou introduits dans ce pays contre la teneur de l'édit, devaient être rembarqués pour les colonies aux frais de l'état.

Par le décret de l'Assemblée législative, du 28 septembre 1791, il fut déclaré que «tout individu est libre aussitôt qu'il est en France [1].» Cette disposition a été conservée jusqu'à nos jours. Mais cette loi serait-elle applicable à l'espèce de *la Créole?* Nous ne le pensons pas. Que l'esclave qui cherche volontairement un asile en France dans des circonstances ordinaires, ou qui y est amené par son maître, réclame la protection de la maxime qui affranchit celui qui touche le sol libre de la France; mais que les ports français ne deviennent pas des repaires de brigands, qui y trouveraient secours et impunité des crimes commis contre les personnes et les propriétés d'une nation amie.

D'après la jurisprudence des Pays-Bas au moyen âge, l'esclave étranger devenait libre aussitôt qu'il touchait le sol néerlandais; mais il fut bientôt dérogé à cette maxime en faveur des maîtres arrivant des colonies, accompagnés de leurs esclaves comme domestiques. De même, il fut permis aux maîtres de réclamer leurs esclaves qui fuyaient les colonies et cherchaient un asile dans la mère-patrie [3]. Cependant l'ancienne jurisprudence a été rétablie par le nouveau code civil des Pays-Bas, qui déclare que toutes personnes qui se trouvent dans le terriroire néerlandais sont libres, et que l'esclavage n'est pas reconnu par les lois de ce pays [3].

[1] MERLIN, *Répertoire de jurisprudence*, au mot *Esclavage*.

[2] VAN LEEUWEN, *Roomsch et Hollands regt*, 1 Boek, V. Deel, § 4. FALCK, *Dissert. de servo, libertati donato, si Europæ solum attigit*, pp. 15—20.

[3] BURGERLIJK' *Wetbock*, liv. I, tit. 1, art. 2: «Allen, die zich op

D'après la loi du Danemark, l'esclave amené ou envoyé des colonies danoises dans le royaume par son maître, ou y cherchant un asile, peut être réclamé et traité comme esclave par le maître [1].

Le code civil prussien [2] déclare que l'esclavage n'est pas toléré dans les états de la Prusse, et qu'aucun sujet prussien ne peut et ne doit s'engager à devenir esclave. Cependant les étrangers qui arrivent en Prusse avec leurs esclaves, pour y séjourner pendant un temps limité, conservent leurs droits sur lesdits esclaves; mais si ces étrangers se fixent définitivement dans le royaume, ou si des sujets prussiens y introduisent des esclaves achetés à l'étranger, ces esclaves deviennent libres. De même, en Espagne et en Portugal, les maîtres d'esclaves arrivant des colonies dans la métropole conservent leurs droits de propriété d'après les lois coloniales.

Il est donc évident que les nations de l'Europe n'ont pas encore établi, comme règle invariable et constante ayant force de loi parmi elles, la maxime qu'un individu, esclave d'après les lois du pays d'où il sort, devient libre aussitôt qu'il *touche* le sol européen; et quand même cette maxime se trouverait érigée en règle générale, il ne s'ensuivrait pas qu'elle dût être appliquée à l'espèce de *la Créole.*

III. Nous avons en quelque sorte déjà fait pressentir la réponse qu'on doit faire, suivant nous, à la dernière question soulevée par l'affaire en discussion, qui est celle de savoir si les circonstances particulières qui ont accompagné l'arrivée de *la Créole* dans le port de Nassau constituent une exception aux règles générales applicables en cette matière, ou fournis-

het grondgebied van den Staat bevinden zijn vry, en bevoegd tot het genot der burgerlijke regten. Slavernij en alle andere personlijke dienstbaarheden, van welken aard of onder welke benaming ook bekend, worden in het rijk niet geduld.»

[1] Oersted, *Arkiv for Retsvidenskaben,* t. I, p. 459—486.

[2] *Allgemeines Landrecht,* Theil II, Titel 5, § 196 et suiv.

sent autrement des motifs suffisants pour autoriser le gouvernement américain à demander au gouvernement anglais une satisfaction quelconque.

Il faut observer qu'il ne s'agit pas ici de malfaiteurs ordinaires, dont l'extradition est demandée par le gouvernement du pays où ils ont commis des crimes; ce n'est pas non plus le cas ordinaire d'esclaves fugitifs cherchant un asile dans le territoire d'un autre pays où l'esclavage n'est pas reconnu par les lois locales. On ne peut pas contester le principe général que les vaisseaux d'une nation quelconque sont soumis à la juridiction exclusive de cette nation sur l'Océan et hors des limites territoriales des autres états. Le seul cas où les bâtiments marchands ainsi que leurs équipages passent sous la juridiction d'un état étranger, c'est lorsqu'ils entrent volontairement dans les ports de ce dernier. Dans l'espèce actuelle, le bâtiment américain, ainsi que l'équipage, les passagers et la cargaison de son bord, n'ont jamais cessé d'être soumis à la juridiction exclusive de la nation dont *la Créole* porte le pavillon. Entrée dans le port d'un pays en relations d'amitié avec le sien, contre la volonté de son propriétaire et du capitaine préposé à la navigation, et par suite d'un crime commis en pleine mer, et justiciable seulement des tribunaux des États-Unis, *la Créole* devait continuer à jouir des droits de son pavillon national; son capitaine avait le droit de s'adresser aux tribunaux et fonctionnaires publics anglais, afin d'obtenir main-forte pour recouvrer sa liberté et celle de son équipage, pour contenir les nègres révoltés et pour l'aider ensuite à continuer son voyage. Non-seulement ces autorités n'avaient pas le droit d'intervenir pour mettre en liberté les esclaves ou pour favoriser leur fuite, mais elles étaient tenues de prêter main-forte au capitaine à l'effet de les soumettre à son autorité. Ce sont des services que les nations amies se rendent mutuellement: *Hanc veniam damus petimusque vicissim.* C'est en vain qu'on invoque la loi de 1834, qui déclare libre tout esclave qui

arrivera dans les possessions de la Grande-Bretagne. Les nègres de *la Créole* ne doivent pas être censés arrivés sur le territoire anglais : ils ne peuvent pas être considérés comme s'étant mêlés aux habitants de la colonie, et comme participant aux priviléges des sujets anglais. Quelle que soit la généralité des expressions de la loi, elle ne peut être interprétée comme étant applicable à des esclaves arrivant dans la colonie par suite de leur crime et contre la volonté du propriétaire. C'est une maxime de jurisprudence générale qu'une loi prohibant l'introduction de certaines marchandises ne peut être appliquée à des marchandises qui arrivent par suite d'un accident ou d'une force majeure indépendante de la volonté du propriétaire, comme d'une tempête, d'un naufrage. Les précédents des tribunaux anglais et américains confirment cette maxime ; ils l'ont appliquée à toute introduction involontaire. Si le propriétaire de marchandises, dont le commerce est libre d'après les lois de son propre pays, se trouve forcé, en naviguant sur les mers, par la tempête ou par quelque autre accident inévitable, à faire relâche dans un port du pays où ces mêmes marchandises sont prohibées, peut-on douter que ce cas serait regardé comme formant une exception sous-entendue à la généralité des expressions du texte de la loi prohibitive ? ou, comme l'a très-bien observé M. Webster, le secrétaire d'état des affaires étrangères, dans une dépêche adressée à M. Everett, ministre des États-Unis à Londres, en date du 29 janvier, supposons qu'aux termes de la législation anglaise, tous les noirs fussent esclaves, tandis qu'ils seraient libres d'après la législation américaine, pense-t-on que, dans le cas où des noirs appartenants aux États-Unis se trouveraient jetés par la tempête dans un port anglais, ils deviendraient esclaves par ce seul fait ?

Nous ne pouvons pas concilier les opinions exprimées dans la discussion qui a eu lieu à la chambre des lords, le 14 février dernier, avec les arrêts rendus par les tribunaux an-

glais relativement à la traite des noirs faite par des étrangers à l'époque où ce trafic était encore toléré par les lois de certains pays. Dans l'espèce de *l'Amadie*, la cour d'appel en matière de prises, séant à Londres, jugea, en 1810, qu'un citoyen des États-Unis ne pouvait réclamer d'un tribunal d'amirauté anglais un droit de propriété des hommes dont le commerce était prohibé par les lois de son propre pays; la cour reconnut en même temps que, si la traite était encore tolérée par ces mêmes lois, le réclamant pourrait être en droit de demander la restitution des nègres capturés par un croiseur anglais [1]. Dans l'espèce de *la Fortuna*, jugée à la haute cour d'amirauté en 1811, sur le rapport de lord Stowell, ce savant magistrat expliqua de la manière suivante le principe consacré par l'arrêt rendu dans la cause de *l'Amadie*. «Le principe d'après lequel la cour s'est déterminée dans cette cause, dit-il, semble être que la traite des noirs, faite par un citoyen des États-Unis d'Amérique, étant un commerce qui n'est pas protégé par la loi municipale de son propre pays, il s'ensuit que les tribunaux anglais sont fondés à prononcer la confiscation du bâtiment employé à ce commerce.» Conformément à ce principe, le bâtiment américain *la Fortuna* a été confisqué au profit des capteurs [2].

Une décision différente a été rendue dans l'affaire du bâtiment suédois *la Diana*. La législation suédoise n'avait pas encore prohibé la traite, et par arrêt de la cour d'amirauté rendu sous la présidence de lord Stowell, la restitution du bâtiment et des esclaves de son bord a été ordonnée. «Dans le cas, disait le savant président, où la traite est prohibée par les lois du pays auquel appartient le réclamant, les tribunaux anglais la regarderont comme illégale d'après les principes de la justice et de l'humanité, et ils refuseront d'accorder la mainlevée; mais si la traite est encore tolérée par les lois du pays

[1] Acton's *Admiralty Reports*, vol. I, p. 240.
[2] Dodson's *Admiralty Reports*, vol. I, p. 81.

dont il s'agit, les tribunaux anglais respecteront les droits de propriété acquis de cette manière [1].

On opposera peut-être que ces arrêts de cours d'amirauté anglaises sont fondés sur le seul principe de la nécessité de réparer le tort causé aux sujets d'un pays neutre, par la capture, faite en temps de guerre, de leurs bâtiments employés à un commerce parfaitement licite d'après les lois municipales de leur propre pays, et d'après le droit des gens universel. Pour répondre à cette objection, nous allons citer le précédent qui résulte d'un arrêt rendu en 1820 par la cour du banc du roi; il s'agissait d'une cargaison d'esclaves capturée sur cette partie des côtes occidentales d'Afrique qui, par les traités conclus entre l'Angleterre et l'Espagne, avait été exceptée de la prohibition générale de la traite. Le propriétaire espagnol des esclaves avait formé une action contre l'officier de la marine anglaise qui avait opéré la saisie, à l'effet de le faire condamner au payement de la valeur des esclaves. En prononçant l'arrêt qui donna gain de cause au demandeur, le président de la cour, M. Bailey, déclara que «les tribunaux anglais sont toujours ouverts aux sujets de tous les pays qui se trouvent en relations d'amitié avec nous, et que ces sujets ont le droit d'y porter leurs demandes pour le redressement des torts commis envers eux par des sujets anglais. Il est vrai que si ce commerce était prohibé par le droit des gens, un étranger ne pourrait pas réclamer des dommages-intérêts à cause de l'interruption qu'il a éprouvée; mais la traite n'est pas prohibée par la loi internationale, et comme un Espagnol ne saurait être lié par l'acte du parlement britannique qui interdit la traite, il serait injuste de le priver de la réparation légale du tort qu'il a éprouvé. Il a droit de propriété sur les esclaves dont il a été privé par le fait du défendeur. Un autre des juges, M. Best, a ajouté que l'Espagne s'étant réservé le droit de

[1] Dodson's *Admiralty Reports*, vol. I, p. 95.

faire la traite dans cette partie du monde où s'est passé le fait dont il s'agit, les sujets espagnols ne pourront pas être troublés lorsqu'ils achètent des esclaves dans ces régions du globe; ils ont le droit d'en appeler à la justice, à l'effet d'être indemnisés des suites du trouble qu'ils ont éprouvé. Ces principes se trouvent confirmés par les arrêts de la cour d'amirauté, rendus sous la présidence de lord Stowell, dans les espèces de *la Fortuna* et de *la Diana*, et par un arrêt de la cour d'appel en matière de prises, prononcé sur le rapport de sir William Grant, dans l'espèce de *l'Amadie* [1].»

Si donc les lois du parlement britannique, qui défendent le commerce des esclaves comme étant contraire aux principes de la justice et de l'humanité, n'ont pas empêché les tribunaux anglais de reconnaître et de protéger le droit de propriété sur les esclaves acquis par des sujets des autres pays dont les lois n'avaient pas encore prohibé la traite, nous ne pouvons pas comprendre comment l'acte d'émancipation de 1834 peut avoir l'effet de priver les étrangers, qui ont été contraints par suite d'accidents imprévus et inévitables de relâcher dans un port anglais, de cette protection que les tribunaux accordent toujours aux sujets de pays qui se trouvent en relations d'amitié avec la Grande-Bretagne. Nous ne pouvons pas comprendre qu'il y ait lieu d'établir une distinction entre une cargaison d'esclaves illégalement capturée et amenée dans un port anglais en temps de guerre, et un bâtiment américain naviguant d'un port des États-Unis à un autre, avec des esclaves transportés à bord, et contraint par la tempête, par la révolte des esclaves ou par une autre cause inévitable, à relâcher dans un port anglais en temps de paix. Dans le premier cas, les tribunaux anglais ont déclaré unanimement que les droits de propriété acquis sous la sanction des lois de la nation dont le réclamant fait partie, doivent être reconnus et

[1] BARNWELL *and* ALDERSON'S *Reports*, vol. III, p. 353.

protégés par ces tribunaux, tandis que le grand justicier d'Angleterre nous annonce que «l'agent du gouvernement qui oserait mettre la main sur les individus arrivés à bord de *la Créole* dans un port anglais, encourrait les peines prononcées contre le meurtre, si quelqu'un d'eux était tué en résistant.» On nous a toujours enseigné que le droit naturel est subordonné au droit positif de l'état; et si la loi municipale de chaque société civile a le pouvoir d'établir et de maintenir l'esclavage comme un état légal des personnes, il est impossible de supposer que les individus sujets à cette condition soient en droit de se libérer par un acte de violence qui porte les caractères d'un crime, et encore moins que la loi internationale permette aux autorités d'un état étranger d'intervenir pour protéger les criminels qui sont arrivés dans son territoire par une conséquence directe du crime commis par eux.

Nous ne croyons pouvoir mieux terminer cette section qu'en citant le passage suivant de la même dépêche de M. Webster, où il résume les principes applicables aux questions soulevées entre les deux gouvernements par suite de l'affaire de *la Créole* et d'autres bâtiments américains.

«Voici deux points sur lesquels je vous invite à appeler spécialement l'attention du gouvernement de S. M.:

»1° A mesure que la civilisation a fait des progrès, les relations des nations entre elles sont devenues de plus en plus indépendantes de leurs formes diverses de gouvernement, de leur religion et de leurs lois. Aujourd'hui un étranger n'est plus, comme autrefois, traité en ennemi; il ne devient pas esclave par cela seul qu'il pose le pied sur le sol étranger, et le but des nations, dans les rapports qu'elles ont entre elles, n'est pas d'imposer les unes aux autres leurs formes de gouvernement et leurs législations respectives. Chaque nation a le droit de se donner telle législation et telle forme de gouvernement qu'elle juge convenable, et ses relations avec les autres sont soumises à des règles spéciales. J'ajouterai que la

stricte application du principe de la non-intervention peut seul donner une grande perfection à ces relations.

»2° Les États-Unis et l'Angleterre, aujourd'hui les deux plus grandes nations commerçantes du globe, se touchent sur mer et sur terre par des points innombrables. Les législations des deux pays ont beaucoup de rapports de ressemblance; mais leurs formes de gouvernement diffèrent essentiellement, ainsi que leur législation sur l'esclavage; et ce dernier point exerce une si grande influence sur les rapports des deux pays, que si le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures de l'un et de l'autre n'est sévèrement appliqué, la paix des deux pays, et par conséquent la paix du monde entier, sera constamment en danger.

»Les Bahamas, qui appartiennent à l'Angleterre, touchent presque aux rives des États-Unis. Elles sont, par conséquent, placées sur la route de ce vaste commerce qui, doublant le cap des Florides, lie les cités de l'Atlantique aux ports et rades du golfe du Mexique et à l'entrepôt commercial du Mississipi. Ces mers, où sont situées les Bahamas, sont remplies d'écueils et de bas-fonds, les vents y sont impétueux, et la navigation par conséquent difficile. Il arrivera donc souvent que des navires américains seront jetés par la tempête dans les Bahamas, et se trouvent forcés de chercher un refuge dans un port britannique. C'est pourquoi il importe de déterminer, d'une manière nette et précise, la manière dont doivent être traités, dans ces cas, les navires américains, leurs équipages et leurs cargaisons, de quelque nature qu'ils puissent être d'ailleurs.

»Vous avez eu connaissance de la correspondance qui s'est engagée, il y a quelques années, entre les deux gouvernements, relativement aux navires *Encomium*, *Enterprise* et *Comet*. Le sénat a adopté des résolutions concernant ces affaires. Il est probable que le gouvernement britannique les connaît. Néanmoins, je vous invite à les signaler de nouveau au gouvernement britannique, en y joignant les débats qui les ont

précédées. Veuillez communiquer la substance de cette dépêche à lord Aberdeen. Vous recevrez des instructions ultérieures sur l'affaire de *la Créole*, à moins qu'elle ne soit discutée à Washington même. Veuillez faire comprendre au gouvernement britannique combien il est dangereux pour la paix des deux pays que des difficultés de ce genre s'élèvent, et combien sont délicates les questions qu'elles présentent à résoudre [1].»

§ 40. Publicistes de cette période.

Les progrès qu'a faits le droit des gens européen depuis la révolution française de 1789, ont été démontrés, plutôt par des discussions polémiques des hommes d'état et des diplomates sur les diverses questions pratiques qui ont été soulevées depuis cette époque, que par les travaux systématiques des publicistes sur le droit international considéré comme science. Nous avons déjà rendu compte de l'ouvrage élémentaire sur le droit des gens positif, par Martens, dont la première édition fut publiée avant la révolution française [2]. Cet auteur distingué a depuis enrichi la science du droit public de plusieurs autres ouvrages justement estimés. On pourrait citer les noms, plus ou moins célèbres, de compilateurs qui ont pris pour base de leurs écrits le système de Vattel déjà reconnu comme faisant autorité; mais on ne peut pas dire que ces auteurs aient beaucoup contribué aux véritables progrès de la science dont ils se sont occupés. S'il faut faire une exception à cette observation générale, ce serait peut-être en faveur de Klüber, également célèbre par ses immenses travaux sur le droit des gens européen et sur le droit public de l'Allemagne [3].

[1] Ces discussions ont donné lieu à l'insertion d'un article dans le traité de Washington de 1842, pour régler l'extradition des personnes accusées de certains crimes dans les deux pays. De pareilles stipulations se trouvent dans des conventions conclues entre les États-Unis d'Amérique et la France en 1843, et entre les États-Unis et la Prusse, et d'autres états allemands en 1845.

[2] Voyez troisième période, § 19.

[3] KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe,* 1819. *Acten des*

Heffter, droit des gens actuel de l'Europe.

L'ouvrage de M. Heffter, récemment publié, nous semble être un des manuels les plus instructifs du droit des gens qui aient paru en Allemagne, ce pays classique du droit public. Le savant auteur a porté à l'examen des travaux des autres publicistes ses devanciers un véritable esprit de critique, et, en même temps, il a communiqué aux lecteurs les riches fruits de ses propres méditations sur la science importante dont il traite. Placé, par ses relations avec l'école de philosophie hégélienne, ainsi que par sa position comme magistrat et comme professeur de droit public, à un point de vue favorable pour porter un jugement sain sur les diverses questions du droit des gens moderne, il a su traiter ces questions avec une grande lucidité et une connaissance profonde des sources.

Suivant M. Heffter, le droit des gens, *jus gentium,* dans son acception la plus ancienne et la plus étendue, telle qu'elle a été établie par la jurisprudence romaine, est un droit fondé sur l'usage général et le consentement tacite des nations; ce droit ne règle pas seulement les rapports des nations entre elles, mais aussi ceux des individus en ce qui concerne leurs droits et leurs devoirs respectifs qui ont partout le même caractère et le même effet, et dont l'origine et la forme spéciale ne dérivent point des institutions positives d'un état particulier. Ce droit, d'après l'auteur, renferme deux parties distinctes :

1° Le droit de l'humanité en général, et les droits et devoirs que les états souverains reconnaissent aux individus qui ne sont pas soumis à leur autorité.

2° Les relations directes existant entre les nations, les états, et les souverains eux-mêmes.

Dans le monde moderne cette dernière partie a exclusivement reçu la dénomination de «droit des gens.» Elle serait

Wiener Congresses in den Jahren 1814 *und* 1815. *Oeffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten.* 1817. Zweite Auflage, 1822.

plus proprement appelée le «droit public externe,» par opposition au droit public interne de chaque état particulier. La première partie du droit international a été confondue avec le droit civil de chaque nation particulière, sans perdre par là son essence et son caractère originel. Cette partie de la science détermine seulement certains droits de l'humanité en général, et les relations privées qui sont regardées comme étant sous la tutelle des nations; elle a été traitée sous la dénomination de droit international privé.

L'auteur n'accepte pas le terme de *droit international*, nouvellement introduit et assez généralement adopté par les publicistes les plus récents. Suivant lui, ce terme n'exprime pas suffisamment l'idée du *jus gentium* des jurisconsultes romains. Il considère le droit des gens comme un droit général de l'humanité qu'aucun peuple ne peut refuser de reconnaître, et dont la protection peut être réclamée par tous les hommes et tous les états. Il cherche la base de ce droit dans le principe incontestable que partout où il y a une société, il doit y avoir également un droit obligatoire pour ses membres. Il doit y avoir, dans la grande société des nations, un droit analogue à celui qui existe dans chaque société particulière.

Le droit, en général, c'est la liberté extérieure de la personne morale. Ce droit peut être garanti par la protection d'une autorité supérieure, ou bien il puise sa force en lui-même; le droit des gens est de cette dernière espèce. Une nation qui sort de son état d'isolement pour vivre en société avec les autres nations, reconnaît, par ce fait même, un droit qui doit régler ses relations internationales. Elle ne peut méconnaître ce droit sans s'exposer aux dangers de l'inimitié des autres nations, sans mettre en péril sa propre existence. L'obligation que chaque nation s'impose de se conformer à ce droit, dépend de la persuasion où elle est que les autres nations observeront envers elle le même droit. Le droit des gens est fondé sur la réciprocité; il n'a pas de législateur ni de juge

suprême, puisque les états indépendants ne reconnaissent aucune autorité humaine comme leur étant supérieure. Il dépend exclusivement des sanctions morales et de la crainte que peuvent avoir les souverains et les nations de provoquer l'inimitié des autres souverains et nations, en violant des règles généralement reconnues comme contribuant au bonheur commun des hommes. L'organe et le régulateur du droit des gens est l'opinion publique: son tribunal suprême est l'histoire, qui forme le boulevard de la justice et la Némésis vengeresse de l'injustice.

Existe-t-il réellement un tel droit des gens? Non, sans doute, entre toutes les nations et tous les états du globe. Le droit public externe a toujours été et est encore limité aux peuples civilisés et chrétiens de l'Europe ou d'origine européenne. Il y a longtemps que cette distinction entre le droit des gens européen et celui des autres races d'hommes a été remarquée par Leibnitz [1] et par Montesquieu [2]. « Toutes les nations, dit ce dernier, ont un droit des gens; les Iroquois mêmes, qui mangent leurs prisonniers, en ont un. Ils envoient et reçoivent des ambassades, ils connaissent des droits de la guerre et de la paix: le mal est que ce droit des gens n'est pas fondé sur les vrais principes. »

Il n'y a donc pas de droit des gens universel, tel qu'il est décrit par Cicéron dans le magnifique fragment de son *Traité de la république,* si souvent cité. Nous ne pouvons pas cependant proscrire, avec M. Heffter, les nouveaux termes de *jus inter gentes,* « droit entre les gens, » et « droit international, » qui ont été proposés successivement par Zouch [3], d'Aguesseau [4] et Bentham [5], comme exprimant d'une manière plus précise et

[1] Préface du *Codex jur. gent. diplom.*
[2] *Esprit des lois,* liv. I, ch. 3.
[3] *Jur. et jud. fecialis, sive juris inter gentes.* London, 1650.
[4] *Oeuvres de d'Aguesseau,* tom. II, p. 337.
[5] *Morals and legislation Works,* part I, p. 149.

plus logique cette branche du droit qu'on appelle ordinairement le droit des gens ou la loi des nations; termes si peu caractéristiques, dit Bentham, que si ce n'était la force de l'usage, ils pourraient être regardés plutôt comme indiquant une branche du droit interne ou civil. Il est même permis de douter si le terme «droit des gens» peut être littéralement applicable à ces règles de justice qui sont observées, ou qui doivent l'être entre les nations ou les sociétés indépendantes. Il ne peut y avoir de *droit*, proprement dit, là où il n'y a pas de *loi;* et il n'y a pas de loi où il n'y a pas de supérieur; entre les nations il n'y a qu'une obligation morale résultant de la raison qui enseigne qu'une certaine conduite dans leurs relations mutuelles contribue le plus efficacement au bonheur général. C'est seulement dans un sens métaphorique que le droit des gens peut être appelé *loi*. Les lois, proprement dites, sont des commandements émanés d'un supérieur, auxquels est annexé, comme sanction, un mal éventuel. Telle est la loi naturelle ou la loi divine, prescrite par Dieu à tous les hommes; et telles sont les lois civiles imposées dans chaque société politique, par l'autorité supérieure de l'état aux personnes qui y sont soumises. Les nations étant indépendantes les unes des autres, ne reconnaissent de supérieur commun que Dieu même: tous les devoirs réciproques existant entre elles résultent de conventions ou de l'usage: la loi, dans l'acception naturelle de ce terme, ne peut dériver de l'une ni de l'autre de ces deux sources du droit international. Les rapports mutuels entre les nations furent appelés *jus gentium* par les jurisconsultes romains; et dans toutes les langues de l'Europe moderne, excepté la langue anglaise, on donne à ces rapports le nom de droit des gens ou des nations[1]. Le mot *gens*, imité du latin, ne signifie, en français, ni peuple ni nation. L'expression anglaise *law of nations* (loi des nations)

[1] Rayneval, *Institutions du droit de la nature et des gens*, liv. I, p. VIII. note 10.

est encore moins applicable aux règles de justice internationale.

Des règles de conduite imposées par l'opinion ne sont appelées lois que par l'effet d'une extension analogique du terme; c'est là le cas de la loi internationale. Cette loi n'est pas une loi positive, puisque chaque loi positive est imposée par une autorité supérieure ou souveraine à des inférieurs ou sujets. L'ensemble des règles de conduite reconnues par les nations et les souverains, dans leurs relations mutuelles, leur étant imposé par des opinions généralement admises entre eux, est appelé loi par son analogie avec une loi positive. Cette loi n'a d'autre sanction que la crainte de provoquer l'hostilité des autres nations par la violation des maximes qui sont généralement reconnues des nations civilisées [1].

Suivant M. Heffter, le système d'équilibre établi entre les diverses puissances de l'Europe, est une des plus fortes garanties du droit des gens. Il est vrai que les forces relatives des états dépendent des circonstances variables, et que ces forces sont soumises à des fluctuations perpétuelles. Un parfait équilibre matériel n'a donc jamais pu exister: cependant l'équilibre moral qui résulte de l'association générale des nations, ne donne pas moins une grande sécurité pour l'observation des règles de justice internationale adoptées par les états européens. Une seule nation ne peut s'écarter de la loi générale et en opprimer une autre sans s'exposer l'opposition de tous les états qui sont intéressés à empêcher à l'agrandissement démesuré de la première. De cette manière la paix est conservée par la crainte de la guerre [2].

Cette partie de la science du droit international connue sous la dénomination de droit international privé a été récemment **§ 41. Droit international privé.**

[1] Austin, *Province of jurisprudence determined*, pp. 147—148, 207—208.

[2] Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. Einleitung*, §§ 1—3.

Ouvrage de M. Fœlix sur le conflit des lois.

traitée avec beaucoup de soin par de savants publicistes. Dans son traité du droit international privé, M. Fœlix a adopté les principes déjà posés par Huber sur cette doctrine, et développés dans le savant ouvrage de notre compatriote, M. Story[1]. La plus grande partie des écrivains sur le conflit des lois de différentes nations ont cru pouvoir se rendre maîtres de cette doctrine au moyen de principes conçus *à priori*, ou, en d'autres termes, considérés comme des formules d'un droit purement philosophique. Cette manière de procéder a paru à M. Fœlix en désaccord avec la véritable situation où les nations se trouvent les unes envers les autres. En effet, les états souverains ne reconnaissent pas de juge suprême qui ait le pouvoir de décider, selon les principes d'un droit abstrait et philosophique, les contestations que peut faire surgir le conflit des différentes lois nationales. Il ne s'agit pas de décider si les principes invoqués par les auteurs sont, en eux-mêmes, vrais ou faux: la question est uniquement de savoir si les états reconnaissent, ou non, l'autorité des principes communs et conformes. Et évidemment cette question ne peut recevoir qu'une solution négative; car chaque nation est trop jalouse de son indépendance pour reconnaître une puissance supérieure, ayant mission de décider si telle ou telle loi étrangère recevra son application dans un autre état. Il faut donc admettre que si une loi devient applicable en pays étranger, ce n'est point à raison d'une nécessité matérielle ou d'un devoir proprement dit, mais par suite d'une concession faite par le pouvoir sou-

[1] Huberus, *De conflictu legum*, dans ses *Prælectiones juris romani hodierni*, tom. II.

Story, *Commentaries on the conflict of laws foreign and domestic in regard to Contracts, rights and remedies and especially in regard to marriages, wills, successions and judgements*, 2e édit. Boston, 1841.

Foelix, *Traité du droit international privé, ou des conflits des lois de différentes nations en matière de droit privé.* Paris, 1843.

verain des pays où la loi étrangère est invoquée. Le motif des concessions de ce genre a été généralement que le souverain, ou ses sujets, en avaient déjà reçu ou en espéraient de semblables de la part de l'état ainsi favorisé: *ob reciprocam utilitatem; ex comitate.*

Suivant notre auteur, le droit international *(jus gentium)* est l'ensemble des principes admis par les nations civilisées et indépendantes, pour régler les rapports qui existent ou peuvent naître entre elles, et décider les conflits entre les lois et usages divers qui les régissent. Le droit international se divise en droit public et en droit privé. Le droit international public (*jus gentium publicum*) règle les rapports de nation à nation; en d'autres termes il a pour objet les conflits de droit public. On appelle droit international privé (*jus gentium privatum*) l'ensemble des règles d'après lesquelles se jugent les conflits entre le droit privé des diverses nations: en d'autres termes, le droit international privé se compose des règles relatives à l'application des lois civiles ou criminelles d'un état dans le territoire d'un état étranger.

Des questions de ce genre se présentent aujourd'hui fréquemment en Europe et en Amérique: le nombre s'en est augmenté en proportion de l'accroissement des rapports réciproques entre les nations civilisées.

L'homme est soumis à la loi sous le triple rapport de sa personne, de ses biens et de ses actes. En règle générale, la loi en vigueur dans la patrie ou au lieu du domicile de l'individu règle tout ce qui concerne l'état et la capacité de sa personne: les biens sont régis par la loi du lieu de leur situation. Quant aux actes licites de l'homme, les lois du lieu où ils ont été passés en régissent les formes extérieures. Ces mêmes lois, et celles du lieu de l'exécution des engagements, quelquefois celles du domicile des contractants, influent sur la matière ou les solennités internes des actes. Les lois du domicile de l'auteur d'un acte illicite, et celles du lieu où cet acte

a été commis, exercent leurs effets sur la répression du même acte.

Il arrive souvent que l'individu possède des biens dans un état autre que celui de son domicile; qu'il passe des actes licites ou commet des actes illicites dans un troisième territoire; dans ces divers sens il se trouve soumis à la fois à deux ou trois pouvoirs souverains: à celui de sa patrie ou de son domicile, a celui du lieu de la situation de ses biens, à celui du lieu de la confection ou de l'exécution de ses actes licites, ou de la perpétration des actes illicites. La soumission au pouvoir souverain de sa patrie existe depuis la naissance de l'individu, et continue aussi longtemps qu'il ne change pas de nationalité. Sous les deux autres rapports, les lois le considèrent aussi comme sujet, mais dans un sens restreint seulement: dans les pays étrangers où il possède des biens, on l'appelle sujet forain; dans ceux où il passe des actes licites ou commet des actes illicites, on l'appelle sujet passager. Comme, en règle générale, chacun de ces divers territoires est régi par des lois qui diffèrent de celles des autres, il s'élève fréquemment des conflits entre ces diverses lois, c'est-à-dire il s'agit de déterminer laquelle de ces lois est applicable à la contestation.

Nous avons déjà vu qu'après la chute de l'empire romain en Occident, les divers peuples barbares qui s'en approprièrent les débris, admirent le système des lois personnelles, suivant lequel l'individu, en quelque endroit qu'il se trouvât, était régi, sous tous les rapports, par les lois de la nation dont il faisait partie[1]. Par la suite des temps, les nations vivant sous la même domination politique se confondirent en se réunissant dans une seule, et le système des lois personnelles fut complètement remplacé par celui de la souveraineté territoriale. Le droit applicable ne fut plus déterminé par la naissance, mais par le territoire: la loi du territoire s'appliquait

[1] *Vide supra*, tome I, *Introduction*, p. 28.

aux choses et aux personnes qui s'y trouvaient. Le principe de l'exclusion des étrangers de la jouissance du droit civil, à moins d'une protection spéciale, commença à disparaître, pour faire successivement place à la règle qui admet l'étranger à la jouissance des droits de régnicole, sauf quelques rares exceptions. Le système de la souveraineté territoriale pouvait avoir pour effet de faire décider toutes les contestations suivant la loi du lieu où siégeait le tribunal saisi; toutefois, cet usage ne devint pas règle générale.

Le régime féodal, qui avait pris naissance dans l'intervalle, ainsi que l'établissement des villes, subdivisèrent la partie de l'Europe occupée par les peuples d'origine germanique en un grand nombre de territoires, plus ou moins indépendants l'un de l'autre. A cette époque du moyen âge, chaque province, chaque ville était régie par une coutume particulière, *statutum*. Plus tard, les relations d'amitié, de parenté et de commerce qui s'établirent entre les habitants de divers territoires, firent naître des questions qu'on appelait *mixtes*, c'est-à-dire des cas de conflit entre deux ou plusieurs coutumes, des différends pour lesquels il s'agissait au préalable de savoir quelle était la coutume applicable à la décision du fond de la contestation. Les débats élevés sur des questions de cette nature ont donné lieu à diverses dissertations *de conflictu legum*, qu'on trouve dans les écrits de Bartole, Balde, Dumoulin, d'Argentré, etc.

Cette matière a reçu de grands développements dans les temps modernes, par l'accroissement successif des rapports entre les différentes provinces du même état, et entre les divers états eux-mêmes. Le droit des gens moderne a admis en principe que le pouvoir exclusif de chaque nation sur son territoire ne fait pas obstacle à l'entrée, au passage et au séjour des étrangers. On leur permet, quoiqu'avec des restrictions, de faire le commerce, d'acquérir des meubles et même des immeubles, soit par des actes entre-vifs ou de dernière volonté, soit *ab intestat*. Ces relations réciproques ont nécessai-

rement amené de fréquentes contestations, soit entre des étrangers et des nationaux, soit entre des étrangers seuls; et il s'est agi de savoir si ces contestations devaient être décidées par les lois du pays auquel l'étranger appartient pour sa personne, ou du pays dans lequel ses biens sont situés, ou bien par celles du lieu dans lequel il a passé ou promis d'exécuter une convention ou autre acte licite, ou enfin par les lois du lieu dans lequel il a commis un acte illicite. Aussi les auteurs plus récents se sont occupés de systématiser les divers cas où des motifs de convenance commune peuvent faire admettre l'application des lois étrangères dans un territoire donné. Les jurisconsultes des Pays-Bas ont frayé la route, et M. Fœlix signale parmi eux les ouvrages de Burgundus, Rodenburg, Abraham à Wesel, Paul Boet, Jean Boet, Huber. Parmi les travaux des jurisconsultes allemands, il cite les dissertations de Hert et de Hommel, et le traité de Cocceji, intitulé *De Fundata in territorio jurisdictione*. En France, les traités de Froland, sur la nature et les qualités des statuts, et les deux ouvrages de Boullenois, ont été suivis des Observations du président Bohier sur la coutume de Bourgogne.

Aujourd'hui que la France, et une partie au moins des autres grands états de l'Europe, sont régis chacun par une législation uniforme, les questions mixtes se présentent moins fréquemment entre les provinces soumises à la même souveraineté; mais ces questions ne cessent pas de renaître, par suite des différences qu'offrent les législations des divers états indépendants. Les motifs de convenance et d'utilité réciproque des citoyens qui sous l'ancien régime ont servi de base aux décisions des auteurs et des tribunaux en matière de conflit des statuts provinciaux et municipaux, doivent aujourd'hui trouver leur application aux cas de conflit entre les lois plus générales qui régissent les divers empires, royaumes et républiques; car rien n'est changé que l'étendue du territoire sur lequel chaque loi exerce ses effets.

Aussi de nouveaux traités sur la matière ont paru de nos jours, les uns contenus dans des ouvrages plus étendus, les autres *ex professo*. Le savant auteur de l'ouvrage dont nous parlons a puisé dans ces différentes sources les matériaux de son traité sur le droit international privé; il y a ajouté les fruits de ses propres méditations; il s'est attaché à réunir et classer, dans un système méthodique, les règles admises en cette matière.

Suivant lui, le premier principe général, en cette matière, résulte immédiatement du fait de l'indépendance des nations. Chaque nation possède et exerce seule et exclusivement la souveraineté et la juridiction dans toute l'étendue de son territoire. De ce principe il suit que les lois de chaque état affectent, obligent et régissent, de plein droit, toutes les propriétés immobilières et mobilières qui se trouvent dans son territoire, comme aussi toutes les personnes qui habitent ce territoire, qu'elles y soient nées ou non; enfin, que ces lois affectent et régissent de même tous les contrats passés, tous les actes consentis et tous les délits perpétrés dans la circonscription de ce même territoire.

En conséquence, chaque état a le pouvoir de régler les conditions sous lesquelles les propriétés immobilières et mobilières existant dans les limites de son territoire peuvent être possédées, transmises ou expropriées; comme aussi de déterminer l'état et la capacité des personnes qui s'y trouvent, ainsi que la validité des contrats et autres actes qui y ont pris naissance, et les droits et obligations qui en résultent; enfin, les conditions sous lesquelles les actions peuvent être intentées et suivies dans la circonscription de ce territoire, et le mode d'administrer la justice.

Le second principe général, c'est qu'aucun état ne peut, par ses lois, affecter directement, lier ou régler les objets qui se trouvent hors de son territoire, ou affecter et obliger les personnes qui n'y résident pas, qu'elles lui soient soumises par

le fait de leur naissance ou non. C'est là une conséquence du premier principe général: le système contraire qui admettrait à chaque état le pouvoir de régler les personnes ou les choses qui se trouvent hors de son territoire, exclurait l'égalité des droits entre les divers états, et la souveraineté exclusive qui appartient à chacun d'eux.

Les deux principes que nous venons d'énoncer engendrent une conséquence importante, et qui renferme la doctrine de notre auteur tout entière: c'est que tous les effets que les lois étrangères peuvent produire dans le territoire d'un état, dépendent absolument du consentement exprès ou tacite de cet état. Un état n'étant point obligé d'admettre dans son territoire l'application et les effets des lois étrangères, il peut indubitablement leur refuser tout effet dans ce territoire: il peut prononcer cette prohibition à l'égard de quelques-unes seulement, et permettre que d'autres produisent leurs effets en tout ou en partie. Si la législation de l'état est positive sous l'un ou l'autre de ces points de vue, les tribunaux doivent nécessairement s'y conformer. En cas de silence, et alors seulement, les tribunaux peuvent apprécier, dans les espèces particulières, jusqu'à quel point il y a lieu à suivre les lois étrangères et à en appliquer les dispositions. Le consentement exprès de l'état à l'application des lois étrangères dans son territoire résulte, soit de lois rendues par son pouvoir législatif, soit de traités conclus avec d'autres états. Le consentement tacite se manifeste par les décisions des autorités judiciaires et administratives, ainsi que par les travaux des auteurs.

Les législateurs, les autorités publiques et les auteurs, en admettant l'application de lois étrangères, se dirigent, non pas d'après un devoir de nécessité, d'après une obligation dont l'exécution peut être exigée, mais uniquement d'après des considérations d'utilité et de convenance réciproque entre les états: *ex comitate, ob reciprocam utilitatem.* La nécessité du bien public et général des nations a fait accorder, dans chaque

état, aux lois étrangères, les effets plus ou moins étendus. Chaque nation a trouvé ses avantages dans ce mode de procéder. Les sujets de chaque état ont des rapports multipliés avec ceux des autres états; ils sont intéressés dans des affaires traitées et dans des biens situés à l'étranger. De là découle la nécessité, ou du moins l'utilité pour chaque état, et dans le propre intérêt de ses sujets, d'accorder certains effets aux lois étrangères, et de reconnaître la validité des actes passés dans les pays étrangers, afin que ses sujets trouvent, dans les mêmes pays, une protection réciproque de leurs intérêts. C'est ainsi qu'il s'est formé entre les nations une convention tacite sur l'application des lois étrangères, fondée sur les besoins réciproques. Cette convention n'est pas la même partout : quelques états ont adopté le principe de la réciprocité complète, en traitant les étrangers de la même manière que leurs sujets sont traités dans la patrie de ces étrangers. D'autres états regardent certains droits comme inhérents absolument à la qualité de citoyen, de manière à en exclure les étrangers; ou bien ils attachent une telle importance à quelques-unes de leurs institutions, qu'ils refusent l'application de toute loi étrangère incompatible avec l'esprit de ces mêmes institutions. Mais ce qu'il y a de certain, c'est qu'aujourd'hui tous les états ont adopté en principe l'application, dans leurs territoires, des lois étrangères, sauf toutefois les restrictions exigées par le droit de souveraineté et l'intérêt de leurs propres sujets. C'est là la doctrine professée par tous les auteurs qui ont écrit sur la matière.

«Avant toutes choses, dit le président Bohier, il faut se souvenir qu'encore que la règle étroite soit pour la restriction des coutumes dans leurs limites, l'extension en a néanmoins été admise en faveur de l'utilité publique, et souvent même par une espèce de nécessité. Ainsi, quand les peuples voisins ont souffert cette extension, ce n'est point qu'ils se soient vus soumis à un statut étranger; c'est seulement parce qu'ils y ont

trouvé leur intérêt particulier, en ce qu'en pareil cas leurs coutumes ont le même avantage dans les pays voisins. On peut donc dire que cette extension est fondée sur une espèce de droit des gens et de bienséance, en vertu duquel les différents peuples sont tacitement demeurés d'accord de souffrir cette extension de coutume à coutume, toutes les fois que l'équité et l'utilité commune le demanderaient; à moins que celle où l'extension serait demandée ne contînt en ce cas une disposition prohibitive. »

« *Rectores imperiorum*, dit Huber à l'endroit cité, *id comiter agunt, ut jura cujusque populi intra terminos ejus exercita, teneant ubique suam vim, quatenus nihil potestati aut juri alterius imperantis ejusque civium præjudicitur.* »

Dans son *Droit public universel*, liv. 3, ch. 8, § 7, le même auteur ajoute: « *Summa potestate cujusque reipublicæ indulgere sibi mutuo, ut jura legesque aliorum in aliorum territoriis effectum habeant, quatenus sine præjudicio indulgentiam fieri potest. Ob reciprocam enim utilitatem in disciplinam juris gentium abiit, ut civitas alterius civitatis leges apud se valere patiatur.* »

Un des auteurs les plus récents sur le conflit des lois, M. Schæffner, a opposé à cette doctrine que l'idée de la *comitas* est vague, et que rarement les auteurs et les tribunaux l'ont prise pour base de leurs décisions[1]. En effet, les expressions *comitas gentium, convenance réciproque*, présentent par elles-mêmes une idée très-générale: mais, en présence d'un nombre infini de rapports qui peuvent surgir entre les individus appartenant à diverses nations, on a dû, pour désigner l'ensemble des considérations qui peuvent guider les gouvernements et les tribunaux dans les cas de conflit de lois, employer des expressions ayant un sens général. A la vérité, très-souvent les auteurs et les juges, au lieu de parler de la *comitas*

[1] SCHÆFFNER, *Entwicklung des internationalen Privatrechts*, § 30.

gentium et de leur *convenance réciproque*, sont entrés dans des raisonnements philosophiques. Mais au fond les arguments de ce genre ne constituent que des motifs de convenance réciproque (*ob reciprocam utilitatem*) pour les nations, d'admettre, dans leurs territoires respectifs, l'application des lois étrangères; et dès lors nous en revenons toujours à ce principe fondamental, que l'application des lois étrangères n'est qu'une concession, et ne saurait être exigée comme un droit.

Dans cet état des choses, suivant M. Fœlix, la mission de l'écrivain, en cette matière, se borne à signaler d'une manière méthodique les cas dans lesquels la *comitas gentium* a été appliqué; à indiquer les cas analogues susceptibles d'être décidés de la même manière, et à engager les nations, par la perspective des avantages réciproques, à rendre plus fréquente, dans leurs territoires respectifs, l'application des lois étrangères. Par la suite, l'accroissement du nombre des décisions intervenues, et les débats qui les auront précédées, permettront d'établir des règles plus générales que celles qu'on a su admettre et reconnaître jusqu'à ce jour. C'est ainsi que le droit international privé pourra arriver à l'état de science, de même qu'en France le droit administratif y est arrivé, depuis peu d'années, par les travaux de M. de Gérando et autres, qui ont commencé par classer d'une manière méthodique les décisions intervenues.

Le principe de l'application des lois étrangères dans le territoire d'un état appartient, non au droit privé, mais au droit des gens: bien qu'il s'agisse au fond d'appliquer des dispositions du droit privé, cependant cette application n'a lieu que par suite des rapports de nation à nation. En effet, rien n'empêche, en fait, les sujets d'un état de traiter avec les sujets d'un autre. La question de l'application des lois étrangères se présente lorsque, soit à la suite d'une convention, soit par l'effet d'un fait licite (comme en cas de succession), ou d'un fait illicite, l'une des parties intéressées réclame l'intervention

de l'autorité publique de l'un des états, de ses tribunaux, par exemple, pour confirmer, sanctionner ou annuler entre les sujets de divers états, ou pour régler les droits des étrangers sur des objets situés dans le territoire, ou enfin pour la répression du fait illicite commis par un étranger. Dans tous ces cas il s'agit de savoir jusqu'à quel point l'autorité publique devra admettre l'application des lois étrangères. Huber, dans le traité *De conflictu legum*, N° 1, dit que «la question appartient plutôt au droit des gens qu'au droit civil, parce qu'il est évident que les rapports respectifs des diverses nations entre elles rentrent dans le domaine du droit des gens.» Il ajoute, au N° 2, que « la décision de cette question doit être recherchée, non dans le simple droit civil, mais dans la convenance réciproque et le consentement tacite des nations; car si d'une part les lois d'une nation ne peuvent point exercer directement leurs effets chez l'autre, d'une autre part, rien ne serait plus préjudiciable au commerce et aux relations des nations entre elles, que ce qui est valable d'après le droit d'un certain lieu fût sans effet dans un autre lieu par la diversité du droit.»

Cependant l'application des lois étrangères admet une double restriction, fondée sur le principe de l'indépendance des nations: les lois étrangères ne peuvent être invoquées, si elles préjudicient au droit de souveraineté ou aux droits nationaux. Aucune nation ne renonce, en faveur des institutions d'une autre, à l'application des principes fondamentaux de son gouvernement; elle ne se laisse pas imposer des doctrines qui, selon sa manière de voir, sous le point de vue moral ou politique, sont incompatibles avec sa propre sécurité, son propre bien-être, ou avec la consciencieuse observation de ses devoirs ou de la justice. Ainsi aucune nation chrétienne ne tolère sur son territoire l'exercice de la polygamie, de l'inceste, l'exécution de conventions contraires à la morale, l'emploi des châtiments ou des cruautés qui se trouvent autorisés

par les mœurs des infidèles. De même tout état refuse d'appliquer dans son territoire les lois étrangères fondées sur un égoïsme étroit, et consacrant des faveurs et priviléges au profit de leurs nationaux.

Tels sont les principes généraux en matière d'application des lois étrangères. Cette application, nous le répétons, n'est jamais forcée, et elle ne peut résulter que de la bonne volonté de la nation dans le territoire de laquelle les lois étrangères obtiennent leurs effets. Si, malgré toutes les raisons de convenance qui peuvent appuyer cette application, les autorités publiques de la nation la refusent, tout est terminé, sauf aux autres nations à agir envers la première par voie de rétorsion.

Plusieurs auteurs ont prétendu faire dériver *à priori* la nécessité de l'application de certaines lois étrangères: selon eux cette nécessité résulte de la nature même de ces lois. Les anciens auteurs ont soutenu cette thèse à l'égard des lois concernant l'état et la capacité des personnes. Ces lois, disait-on, régissent, par leur nature même, tous les sujets de l'état et tous les individus qui y ont leur domicile, qu'ils s'y trouvent ou non momentanément dans le lieu de ce domicile. Rodenburg[1] et Burgundus[2] semblent professer cette doctrine en termes formels; Abraham à Wesel[3], Hert[4] et Meir[5] la supposent, en commençant leur exposition immédiatement par l'examen de la question de savoir quelles sont, parmi les diverses espèces de lois, celles auxquelles on doit accorder l'application dans le territoire des autres nations.

[1] RODENBURG, *De jure quod oritur ex statut. divers.*, tit. 1, chap. 3, nº 4.

[2] BURGUNDUS, *Tractatus controversiarum ad consuetudines Flandriæ*, nº 3.

[3] ABRAHAM A WESEL, *Ad novella constit. ultraj.*, art. 1, nº 10 et suiv.

[4] HERT, *Dissert. de collisio legum*, sect. 4, § 4 et suiv.

[5] MEIR, *De conflictu legum diversarum*, § 5, p. 11.

D'autres auteurs, et particulièrement ceux qui ont écrit dans les derniers temps en Allemagne, ont cherché à généraliser cette doctrine, en établissant des théories *à priori* sur l'application des lois étrangères. M. Fœlix ne fait mention à ce sujet que des travaux de MM. Schæffner[1] et de Wæchter[2], parce que ces auteurs, dont les écrits sont les derniers dans l'ordre chronologique, se sont attachés à réfuter les théories de leurs devanciers, et à en établir de nouvelles. Ces dernières, il les croit aussi peu fondées, et aussi peu applicables à la décision des conflits entre les lois de différentes nations, que l'ont été celles qui les ont précédées.

La théorie de M. Schæffner consiste à dire que, pour décider les cas de conflit de lois de différentes nations en matière de droit privé, le juge doit d'abord consulter les dispositions spéciales relatives à ces conflits, qui peuvent se trouver dans les lois positives ou dans les coutumes de son pays. A défaut de ces dispositions spéciales, il faut apprécier chaque position de l'homme, chaque acte de sa vie civile, d'après les lois du lieu où cette position s'est faite, où cet acte a pris naissance.

M. de Wæchter, qui du reste paraît ne s'occuper que des états composant la confédération germanique, pose comme premier principe, que le juge doit statuer uniquement selon les lois de l'état qui l'a institué. Partant de ce principe, l'auteur voudrait que le juge, en examinant un cas de conflit de lois de différents états, commençât par rechercber si les lois de son pays renferment une disposition qui décide la question de savoir si, en cas de conflit entre les lois de l'état et celles d'un pays étranger, il y a lieu de suivre celles-ci ou celles-là. A défaut d'une disposition de ce genre, M. de Wæchter vou-

[1] SCHÆFFNER, *Entwicklung des internationalen Privatrechts*, § 31 et suiv.

[2] WÆCHTER, *Ueber die Collision der Privatrechtsgesetze verschiedener Staaten*, publiés dans les *Archiv für die civilistische Praxis*, tom. XXIV, p. 237 et suiv., tom. XXV, pp. 1—33.

drait que le juge eût recours au droit commun de l'Allemagne; mais il faut remarquer que ni l'un ni l'autre des deux parties qui composent ce droit commun (le droit romain et les usages des peuples allemands) n'offrent de principes généraux régulateurs, applicables aujourd'hui. Dans cet état des choses, suivant cet auteur, le juge doit s'attacher à découvrir *l'esprit* des lois sur la matière qui sont en vigueur dans l'état, et décider, en conséquence, s'il y a lieu ou non d'appliquer ces mêmes lois à la personne des étrangers ou aux actes passés en pays étranger. Si l'esprit des lois de l'état ne fournit pas des indications suffisantes pour la décision de cette question, le juge appliquera purement et simplement le texte de ces mêmes lois.

La doctrine des anciens auteurs, relativement aux lois concernant l'état et la capacité des personnes, disparaît nécessairement devant le principe de l'indépendance des états souverains. Les théories de MM. Schæffner et de Wæchter sont arbitraires, et ne reposent point sur les relations des diverses nations les unes vis-à-vis des autres. Ces relations, suivant M. Fœlix, peuvent seules former la base d'une théorie sur la matière [1].

§ 42. Projet de paix perpétuelle de Kant.

Les écrivains philosophiques de l'école allemande ont cherché à approfondir la théorie du droit international, considéré comme partie de la jurisprudence ou science des lois en général. Le célèbre philosophe Kant proposa, en 1795, peu de temps après la paix de Bâle, son projet de paix perpétuelle, basé sur la même idée d'une confédération des nations de l'Europe représentée par un congrès permanent, que nous avons déjà vu successivement énoncé dans le siècle précédent par Saint-Pierre, Rousseau et Bentham [2]. Kant développe cette idée, en proposant, comme première condition de la paix perpétuelle, que la constitution de chaque état doit être républi-

[1] Fœlix, *Droit international privé*, §§ 9—17.

[2] *Voyez*, tome I, seconde période, § 17. Troisième période, § 20.

caine, c'est-à-dire, comme il la définit, cette forme de gouvernement où chaque citoyen concourt par ses représentants à la confection des lois, et à décider la question si on fera la guerre ou non. Or, dit-il, décreter la guerre, c'est pour des citoyens décréter contre eux-mêmes toutes les calamités et toutes les charges de la guerre; au lieu que dans une constitution où les sujets ne sont pas citoyens de l'état, c'est-à-dire qui n'est pas républicaine, une déclaration de guerre est facile à décider, puisqu'elle ne coûte pas au chef, propriétaire et non pas membre de l'état, le moindre sacrifice, pas même celui d'un de ses plaisirs. Mais, suivant Kant, il ne faut pas confondre la constitution républicaine avec la constitution démocratique. Par la constitution républicaine, il entend toute forme de gouvernement limitée par une représentation nationale, le pouvoir législatif étant séparé du pouvoir exécutif, et le pouvoir de déclarer la guerre rentrant dans les attributions du premier. La démocratie, dit-il, rend la représentation impossible. Elle est nécessairement despotique, la volonté d'une majorité des souverains dont elle se compose n'étant pas limitée: tandis que l'aristocratie, ou l'autocratie, quoique défectueuses en ce qu'elles sont susceptibles de devenir despotiques en substituant la volonté du chef de l'état à la volonté générale, renferment néanmoins la possibilité d'une administration représentative, ainsi que Frédéric-le-Grand l'insinuait au moins, en disant qu'il était le premier serviteur de l'état. De toutes les anciennes soi-disant républiques il n'en est aucune qui ait connu le système représentatif; aussi ont-elles toutes inévitablement abouti au despotisme d'un seul, le moins insupportable, il est vrai, de tous.

La seconde condition de la paix perpétuelle, suivant notre auteur, est que le droit public soit fondé sur une fédération d'états libres. Dans l'ordre actuel, dit-il, l'état de nature qui existe entre les nations n'est pas un état de paix, mais de guerre, sinon ouverte, au moins toujours prête à s'allumer.

Faute d'un pouvoir coactif, le code enseigné par les publicistes aux nations n'a jamais eu force de loi, proprement dite, parmi elles. Le champ de bataille est le seul tribunal où les états plaident pour leurs droits; mais la victoire, en leur faisant gagner le procès, ne décide pas en faveur de leur cause. La paix, dans ce cas, n'est qu'une trêve, et les états, tout en quittant les armes, restent en état de guerre, sans qu'on puisse les accuser d'injustice, puisqu'ils sont juges dans leur propre cause. L'état de paix ne peut donc être garanti que par un pacte spécial ayant pour but de terminer à jamais toutes les guerres. Il faut qu'elles renoncent, comme les particuliers ont renoncé, à la liberté anarchique des sauvages, pour se soumettre à des lois coërcitives, et pour former un état de nations, *civitas gentium*, qui embrasserait insensiblement tous les peuples de la terre. « On peut prouver, dit-il, que l'idée d'une fédération, qui s'étendrait insensiblement à tous les états et qui les conduirait ainsi à une paix perpétuelle, peut être réalisée. Car si le bonheur voulait qu'un peuple aussi puissant qu'éclairé pût se constituer en république (gouvernement qui par sa nature doit incliner à une paix perpétuelle), il y aurait dès lors un centre pour cette association fédérative; d'autres états pourraient y adhérer, pour garantir leur liberté d'après les principes de droit public, et cette alliance pourrait s'étendre insensiblement. »

Il conclut que, « s'il est un devoir, si on peut même concevoir l'espérance de réaliser, quoique par des progrès graduels mais sans fin, le règne du droit public, la paix perpétuelle, qui succédera aux trêves, jusqu'ici nommées traités de paix, n'est donc pas une chimère, mais un problème dont le temps, vraisemblablement abrégé par l'uniformité des progrès de l'esprit humain, nous promet la solution [1]. »

[1] Kant, *Projet de paix perpétuelle, essai philosophique par Émanuel Kant. Traduit de l'allemand avec un nouveau supplément de l'auteur.* Königsberg, 1796.

Dans son ouvrage intitulé *Métaphysique de jurisprudence*, et publié en 1797, en traitant de la science du droit international, Kant insiste de nouveau sur les mêmes idées. «L'état naturel des peuples, dit-il, étant, comme celui des individus, un état dont il faut sortir pour entrer dans un état légal, tout droit acquis par la guerre ou autrement, avant cette transaction, doit être regardé seulement comme provisoire. Un tel droit ne peut être confirmé, d'une manière stable, que par une assemblée générale des états indépendants, analogue à l'union des individus qui forme chaque état séparé. Comme une trop grande extension d'une telle association rendrait impossible la surveillance sur tous ses membres et la protection qui leur est due, la paix perpétuelle, qu'on doit regarder comme le dernier but de tout droit international, peut bien être envisagé sous ce point de vue comme une idée impraticable. Cependant les principes qui doivent tendre à ce but, en formant entre divers états des alliances qui serviraient à s'en rapprocher continuellement, ne sont pas impraticables, puisque c'est ici un problème qui s'appuie sur le devoir, ainsi que sur les droits des hommes et des états.

»Une telle association d'états, ayant pour but de conserver la paix, pourrait être appelée le congrès permanent des nations, et il devrait être permis à tous les états de s'y joindre. On vit se former à La Haye, pendant la première partie du siècle actuel, une conférence diplomatique ayant un but analogue, savoir, de fixer les formalités et les règles du droit international à l'égard de la conservation de la paix. A cette conférence prirent part les ministres de la plupart des cours de l'Europe, et même des plus petites républiques. De cette manière se formait de toute l'Europe un état fédératif, dont les membres ont soumis leurs dissentiments à l'arbitrage de cette conférence comme leur souverain juge. Depuis cette époque le droit des gens est resté dans les livres des publicistes comme une lettre morte, sans influer sur la conduite

des cabinets, où il a été invoqué en vain, après les maux inséparables infligés par l'abus du pouvoir, dans des déductions consignées à la poussière des archives.

»Nous entendons seulement proposer un congrès, dont la réunion et la durée doit dépendre des volontés souveraines des membres de la ligue, et non pas une union indissoluble telle que celle qui existe entre les États-Unis de l'Amérique du Nord, basée sur une constitution de gouvernement. Un tel congrès, et une telle ligue, sont les seuls moyens de réaliser l'idée d'un véritable droit public, d'après lequel les dissentiments entre les nations seraient terminés par des voies civiles, comme ceux d'un particulier le sont par un procès, sans qu'elles fussent dans la nécessité d'avoir recours à la guerre, moyen digne seulement des barbares[1]. »

§ 43. Système de Hegel.

Ces principes de Kant ont été combattus par Hegel, dans ses *Éléments de la Philosophie du Droit.* Suivant ce dernier auteur, la souveraine indépendance de l'état est le plus grand bien dont les hommes puissent jouir par suite de la formation de l'union sociale. Le premier devoir du citoyen, dit-il, est de sacrifier à la conservation de cette indépendance sa vie, ses biens, sa volonté personnelle, en un mot tout ce qu'il possède. C'est envisager la question des sacrifices demandés à cette fin sous un point de vue extrêmement étroit, que de regarder l'état uniquement comme une société civile, dont le seul but est de garantir la vie et les propriétés de ses mem-

[1] Kant, *Rechtslehre,* Th. 2, § 61.

La partie de cet ouvrage concernant le droit des gens a été traduite en français et publiée à Paris, en 1814, sous le titre de « *Traité du droit des gens,* dédié aux puissances alliées et leurs ministres, extrait d'un ouvrage de Kant.»

Un autre philosophe allemand, Fichte, a adopté les idées de Kant sur la possibilité de rendre la paix perpétuelle par l'établissement d'une grande confédératien des nations. (Fichte, *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre,* Th. 2, S. 261—265. Édit. 1797.)

bres, parce qu'il est évident que la sécurité de ces biens ne peut pas être garantie par la perte de tout ce qui doit être garanti. La guerre ne doit pas être regardée comme un mal absolu, et comme un accident dont l'origine peut être attribuée aux passions des princes et des peuples, aux actes d'injustice, etc., en un mot à ce *qui ne doit pas arriver*. La guerre est un état de choses dans lequel la phrase banale de la vanité des choses humaines devient une réalité, un état de choses où la santé morale des nations est conservée par l'action, comme le mouvement des vents préserve la mer de cette stagnation complète dans laquelle un calme perpétuel l'entretiendrait. La paix perpétuelle, si elle pouvait être réalisée, serait un pareil état de stagnation morale pour les peuples. L'histoire témoigne que la guerre fortifie les forces intérieures d'un état, en dirigeant son activité vers l'extérieur, et en empêchant de cette manière les troubles domestiques. La paix perpétuelle est souvent proposée comme un idéal vers lequel l'humanité doit toujours chercher à se rapprocher. C'est dans ce but que Kant, entre autres, a proposé une ligue des princes pour arranger les différends entre les états souverains. La Sainte-Alliance, continue Hegel, a été fondée de nos jours dans cette intention. Mais, dit-il, un état, c'est un individu, et la négation est essentiellement renfermée dans l'individualité. Donc, lorsqu'un nombre considérable d'états s'unit dans une grande famille, cette association, comme individualité, doit nécessairement créer un opposé et un ennemi. Le cercle pourra être élargi, mais il rencontrera toujours des obstacles et de la résistance. On entend souvent déclamer de la chaire contre la vanité et l'instabilité des choses humaines; mais quelque touché qu'on soit de ces déclamations, chacun se dit qu'il gardera au moins ce qui lui appartient. Mais laissez arriver cette instabilité des choses humaines sous la forme des hussards avec leurs armes blanches, et l'humble adhésion se change en imprécations contre l'injustice et la cruauté des

conquérants. Les guerres n'en arrivent pas moins, quand les occasions s'en présentent; et les déclamations des prédicateurs, et les rêves des philosophes, sont démentis par l'histoire, dont les leçons se renouvellent sans cesse.

Dans presque tous les états européens, dit l'auteur que j'analyse, la direction des relations extérieures de l'état ressort du prince souverain. Comme chef de l'état il est chargé de maintenir ces relations, de déclarer la guerre, d'en diriger les opérations, et de conclure la paix. Il est vrai de dire, cependant, que dans les états constitutionnels les chambres peuvent participer directement à l'exercice des pouvoirs de déclarer la guerre et de conclure la paix, et elles auront toujours leur influence indirecte sur ces questions en votant le budget. En Angleterre, par exemple, où la couronne exerce ces pouvoirs souverains, néanmoins aucune guerre ne peut être commencée ou continuée sans l'approbation du parlement. Mais, si on veut soutenir que les princes et les cabinets sont plus dominés par les passions et les préjugés que les chambres, et si on voulait pour cette raison confier exclusivement à ces dernières le pouvoir de déclarer la guerre, on peut répondre que des nations entières sont tout aussi susceptibles d'être égarées par la passion que leurs princes. La nation anglaise a souvent forcé la main à son gouvernement pour le contraindre à faire la guerre contre les véritables intérêts du pays. La popularité de Pitt a été fondée sur son habileté à se plier aux désirs de la nation. Ce ne fut que plus tard, lorsque les passions se calmèrent, que l'on se convainquit que la guerre avait été entreprise sans nécessité et sans avantage.

La fidèle observation des traités est, d'après Hegel, le principe fondamental qui lie les états entre eux. Cependant les relations mutuelles de ces états étant fondées sur leur souveraineté, ils sont encore, les uns envers les autres, dans ce qu'on appelle l'état naturel. Leurs droits mutuels ne sont pas garantis par une puissance supérieure. Ces droits dépendent

de leurs volontés séparées. Il n'y a pas de juge suprême et souverain arbitre entre les états. Un tel juge suprême et souverain arbitre ne pourrait être constitué que par des conventions spéciales qui dépendraient pour leur exécution de volontés séparées. La conception de Kant d'une paix perpétuelle, reposant sur une association d'états pour décider, comme autorité reconnue de tous les membres de l'union, de chaque dissentiment entre eux, et pour en empêcher la décision par la guerre, suppose nécessairement le consentement des états associés. Mais, dit Hegel, comme la durée de ce consentement, quelles que soient les considérations morales et religieuses sur lesquelles elle repose, dépendrait des volontés séparées de ces états, elle est toujours sujette à être interrompue. Les dissentiments entre les états souverains ne peuvent donc être vidés que par la guerre, à moins que les volontés séparées ne tombent d'accord pour les arranger. La grande difficulté sera toujours de déterminer quels sont les actes qui dans les relations multipliées des nations doivent être regardés comme violant les traités, l'indépendance reconnue, ou l'honneur national d'un état. Chaque état peut faire dépendre sa sûreté et son honneur de circonstances infiniment variées, dont il est le seul juge compétent, et qui sont souvent aggravées par la susceptibilité de la nation et le besoin qu'elle sent de diriger son activité vers l'extérieur. La réalité de la provocation qui donne lieu à des hostilités peut souvent reposer sur de simples conjectures, ou bien on peut se mettre en garde contre un danger éventuel qu'on considère comme probable.

Hegel termine cette partie de son ouvrage, en énonçant le principe que la reconnaissance mutuelle des états souverains continue, même en temps de guerre. La relation d'ennemis est transitoire, et le droit des gens suppose toujours la possibilité et même l'espoir du rétablissement de la paix. De cette supposition dérive l'usage de limiter l'exercice des droits de la guerre aux seuls combattants, et d'en exempter les per-

sonnes et les propriétés des particuliers. Cet usage, ainsi que ceux de ne pas tuer les prisonniers, de respecter les droits des ambassadeurs, et d'observer les conventions de trève, a pris son origine dans cette identité de mœurs, de culture et de législation qui a formé des nations de l'Europe une seule grande famille. C'est de cette manière que la conduite de ces nations entre elles est modifiée en temps de guerre, car, ne fussent ces règles, il n'y en aurait plus d'autre que de se faire mutuellement le plus de mal possible. Le commerce mutuel des citoyens de divers pays en temps de paix est réglé d'après le même principe. Cependant ces relations sont sujettes à des fluctuations continuelles, et peuvent être interrompues par des accidents imprévus. Dans ce cas, il n'y a pas d'autre juge suprême entre les états souverains que l'Être suprême [1].

Nous avons remarqué qu'aucun des publicistes qui ont traité des instituts du droit des gens depuis Vattel ne mérite la réputation de classique. Le nom de Mackintosh pourrait bien faire exception à cette remarque, s'il avait complété le magnifique plan d'un cours d'enseignement du droit de la nature et des gens qu'il a tracé dans un discours public prononcé en 1797. L'auteur de ce discours avait déjà acquis une immense réputation comme publiciste, par sa réponse à l'ouvrage célèbre de Burke contre la révolution française, publiée en 1791, sous le titre de *Vindiciæ Gallicæ*. Le discours en question devait servir d'introduction à un cours complet sur cette science, qui a été prononcé, mais qui n'a jamais été livré à l'impression. Nous croyons ne pouvoir mieux terminer notre ouvrage que par une courte analyse de ce discours sur l'étude du droit de la nature et des gens. § 44. Mackintosh, sur l'étude du droit de la nature et des gens.

Le savant auteur commence en donnant une définition de la science dont il s'occupe. « La science, dit-il, qui fait connaître les droits et les devoirs des hommes et des états, a été

[1] HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, von* GANS, §§ 321—339.

appelée dans les temps modernes *le droit de la nature et des gens.* Sous ce titre sont compris tous les principes de la morale, en tant qu'ils règlent la conduite des individus entre eux dans les différentes relations de la vie; en tant qu'ils déterminent la soumission des citoyens aux lois, et l'autorité des magistrats, soit dans la législation, soit dans le gouvernement; en tant qu'ils fixent les rapports des nations indépendantes dans la paix, et qu'ils mettent des bornes à leurs hostilités dans la guerre.»

Il justifie la dénomination reconnue de «droit de la nature et des gens,» comme étant fondée sur le principe que les mêmes règles de morale qui lient les hommes entre eux dans les familles, et qui réunissent les familles en nations, obligent également les nations entre elles, comme membres de la grande société humaine. «C'est donc avec justice, dit-il, qu'une partie de cette science a été appelée le *Droit naturel des individus*, comme l'autre est nommée le *Droit naturel des états.* Une chose, au surplus, qui se comprend assez d'elle-même pour qu'il soit inutile de s'y arrêter, c'est que ces deux droits sont également sujets à toutes sortes de modifications et de variétés, suivant les mœurs, les conventions, le caractère et les circonstances. En égard à ces principes, les écrivains qui ont traité de la jurisprudence générale ont considéré les états comme des *personnes morales.* Ce mot, qu'on a appelé une fiction de la loi, mais qui peut être plutôt regardé comme une métaphore hardie, n'est autre chose que l'expression de cette vérité importante, que les nations, quoique ne reconnaissant aucun supérieur commun, quoique ne pouvant et ne devant être soumises à aucun châtiment humain, sont néanmoins assujetties à pratiquer entre elles les devoirs de la probité et de l'humanité, absolument comme les individus y seraient astreints, lors même qu'on les supposerait vivant affranchis des entraves protectrices des gouvernements, lors même qu'ils ne seraient pas forcés à l'accomplissement de leurs obligations par la juste autorité des

magistrats, et par la salutaire terreur des lois. C'est encore par suite des mêmes considérations que cette loi universelle a été appelée *loi de la nature*, et cela avec beaucoup de justesse, quoique plusieurs écrivains trouvent cette denomination trop vague. On peut avec une exactitude suffisante, ou tout au moins à l'aide d'une métaphore bien simple, l'appeler une *loi*, puisqu'elle est pour tous les hommes une règle de conduite suprême, invariable et inattaquable, et puisque la violation est punie par des châtiments naturels, qui dérivent nécessairement de la constitution des choses, et qui sont aussi certains et aussi inévitables que l'ordre même de la nature. C'est la *loi de la nature*, car ces préceptes généraux ont essentiellement pour but d'assurer le bonheur de l'homme, tant que sa nature actuelle restera ce qu'elle est aujourd'hui, ou, en d'autres termes, tant qu'il continuera d'être homme, quels que soient d'ailleurs les temps, les lieux, les circonstances dans lesquels il a pu ou pourra être placé; car elle est susceptible d'être comprise par la raison naturelle, et en harmonie avec notre constitution naturelle; car sa convenance et sa sagesse sont fondées sur la nature générale des hommes, et non sur aucune des situations passagères ou accidentelles dans lesquelles ils peuvent se trouver. C'est encore avec plus de justesse, c'est même avec la plus stricte et la plus parfaite exactitude qu'on la considère comme une loi, si conformément aux notions sublimes que nous donnent la philosophie et la religion sur le gouvernement du monde, nous la recevons et nous la respectons comme le code sacré que le grand législateur de l'univers a promulgué pour guider ses créatures dans le chemin du bonheur; code garanti et fortifié, ainsi que l'expérience nous le démontre, par la sanction pénale de la honte, des remords, de l'infamie et de la misère; fortifié plus encore par la crainte légitime de peines bien plus terribles dans une vie à venir qui ne finira pas. C'est la contemplation de la loi de la nature, avec cette considération parfaite et ré-

fléchie de sa haute origine et de sa dignité transcendante, qui excitait l'enthousiasme des plus grands hommes et des plus grands écrivains des temps anciens et modernes, lorsque après avoir épuisé en descriptions sublimes toutes les puissances du langage, ils surpassaient tous les chefs-d'œuvre de style, et s'élevaient au-dessus de leur propre éloquence, en développant la beauté et la majesté de cette loi souveraine et immuable. C'est de cette loi que Cicéron parle si souvent dans ses écrits, non-seulement avec tout l'éclat et toute l'abondance de l'art oratoire, mais avec la sensibilité de l'homme de bien, jointe à la gravité et à la concision du philosophe [1]. C'est de cette loi que parle Hooker dans ce morceau sublime : Que peut-on dire de la loi, sinon que son siége est le sein de Dieu; que sa voix est l'harmonie du monde; que tout dans le ciel comme sur la terre lui rend hommage; que l'être le plus faible ressent sa protection, comme le plus fort éprouve sa puissance; que les hommes et les anges, que toutes les créatures, quelles qu'elles soient, quoique chacune d'une manière différente, se réunissent par un concert unanime pour l'admirer comme la source de leur paix et de leur bonheur [2]! »

L'auteur du discours continue ensuite par un précis historique des progrès que cette science a fait jusqu'à l'âge de Grotius, dont il fait l'éloge, en répondant aux attaques dont son grand ouvrage a été l'objet de la part de plusieurs critiques. Néanmoins il avoue que la méthode suivie dans le traité sur les lois de la guerre et de la paix n'est ni convenable ni scientifique. Suivant l'auteur, Grotius a renversé l'ordre naturel. Cet ordre naturel indique évidemment que nous devons rechercher d'abord les premiers principes de la science dans la nature humaine, les appliquer ensuite au règlement de la conduite des individus, et enfin y recourir pour la décision

[1] Est quidem vera lex, recta ratio, naturæ congruens, etc. (CICERO, *De republ.*, lib. III.)

[2] HOOKER, *Eccles. policy*, liv. 1er à la conclusion.

des questions difficiles et compliquées qui s'élèvent dans les rapports entre nations. Grotius a pris l'envers de cette méthode. Il s'arrête tout d'abord à l'état de guerre et à l'état de paix, et ce n'est qu'accidentellement qu'il examine les principes premiers à mesure qu'ils ressortent des questions qu'il est appelé à résoudre. Par une conséquence inévitable de cette méthode désordonnée, qui ne présente les éléments de la science que sous la forme de digressions éparses, il se trouve conduit à donner rarement assez de développement à ces vérités fondamentales, et il ne les place jamais au lieu où leur discussion serait le plus instructive pour le lecteur.

Suivant l'opinion de Mackintosh, ce défaut de plan dans Grotius fut corrigé par Puffendorf, qui, sans avoir ni le génie ni l'érudition de son maître, traita sa matière avec une méthode plus claire, et avec une abondance de détails souvent fatigante, mais toujours instructive et satisfaisante. En même temps il se permet de penser qu'un ouvrage aussi prolixe, aussi dénué de tous les attraits du style, rebutera vraisemblablement un grand nombre de ceux qui ont le besoin, et qui auraient peut-être le désir de connaître les principes du droit public. Il indique ensuite les circonstances qui démontrent la nécessité d'entreprendre un nouveau système du droit international, et trace un coup d'œil admirable des avantages qu'a le publiciste de notre époque sur ceux du dix-septième siècle.

« La langue de la science, dit-il, a tellement changé depuis que ces deux grands ouvrages ont été composés, que personne ne pourrait employer les expressions qui s'y rencontrent, sans s'exposer à se rendre souvent presque inintelligible, même en s'adressant à des personnes qui d'ailleurs seraient tout à fait susceptibles d'étudier utilement ces matières. Les savants n'ignorent pas que les débats scientifiques ne peuvent offrir que bien peu de variété et de nouveauté; les mêmes vérités et les mêmes erreurs se sont répétées d'âge en âge, avec quelques changements seulement dans le langage; mais les

ignorants prennent souvent l'introduction d'expressions nouvelles pour des découvertes essentielles. On ne saurait imaginer combien il y a eu, dans tous les temps, de génie et de jugement dans le choix des formes sous lesquelles la science a été cultivée. Les écrivains qu'on lit le plus doivent souvent leur succès à leur goût, à leur prudence, au bonheur dans le choix du sujet, à des circonstances favorables, à un style agréable, à une langue plus parfaite, ou à d'autres avantages soit purement accidentels, soit résultant plutôt des facultés secondaires que des facultés élevées de l'esprit. Ces considérations, en diminuant quelque chose de l'orgueil de ceux qui croiraient avoir fait des découvertes importantes ou qui s'imagineraient être doués d'un talent supérieur, démontrent aussi qu'il est utile et même nécessaire de composer de temps en temps de nouveaux systèmes de sciences appropriés aux opinions et aux langages des époques qui se succèdent. Chaque âge veut recevoir l'instruction dans la langue. Si quelqu'un commençait un discours sur la morale par l'exposition des *entités morales* de Puffendorf, il parlerait une langue inconnue.

» Au surplus, toute l'utilité d'un nouveau système de droit public ne consisterait pas simplement à reproduire les anciens écrivains sous les formes de la langue moderne. Le siècle dans lequel nous vivons présente un grand nombre d'avantages spécialement propres à favoriser une semblable entreprise. Depuis la publication des grands ouvrages de Grotius et de Puffendorf, une philosophie plus modeste, plus simple et plus intelligible, a trouvé accès dans nos écoles; autrefois, grossièrement dénaturée par les sophistes, elle a été, depuis Locke, cultivée et perfectionnée par une succession de disciples dignes de leur illustre maître. Ainsi nous sommes devenus capables de discuter avec précision, et d'exposer avec clarté les principes de la science de la nature humaine; principes qui par eux-mêmes sont tout à fait de niveau avec l'intelligence de tout homme de bon sens, et qui

n'avaient été rendus si obscurs que par les inutiles subtilités dont on les avait chargés, et le barbare jargon dont on se servait pour les exprimer. Depuis ce temps, les questions de morale les plus profondes ont été traitées dans un style clair et populaire, et les moralistes modernes se sont rapprochés de la beauté et de l'éloquence des anciens. La philosophie qui sert de base aux principes de nos devoirs n'a rien acquis en certitude, car la morale ne peut être susceptible d'aucunes découvertes; mais du moins elle est devenue moins âpre et moins sévère, moins obscure et moins orgueilleuse dans son langage, moins repoussante et moins rebutante dans ses formes que du temps de nos ancêtres. Cette popularisation de la science a produit inévitablement, il faut l'avouer, une foule de demi-savants superficiels et trompeurs; mais le remède se trouve à côté du mal. La raison populaire peut seule corriger les sophismes populaires.

» Ce ne serait pas encore le seul avantage qu'aurait aujourd'hui un écrivain sur les célèbres jurisconsultes du siècle dernier. Depuis ce temps notre connaissance de la nature humaine s'est singulièrement accrue. Des périodes obscures de l'histoire ont été explorées. Beaucoup de régions du globe, inconnues jusqu'alors, ont été visitées et décrites par des voyageurs et des navigateurs non moins éclairés qu'intrépides. Jamais autant de fleuves de science, partis de sources les plus diverses, ne se sont réunis à un influent commun, que dans le point où nous nous trouvons aujourd'hui placés. Nous ne sommes pas bornés, comme l'étaient généralement les savants du dernier siècle, à l'histoire des peuples célèbres qui ont été nos maîtres en littérature. Nous pouvons nous représenter l'homme dans une condition plus basse et plus abjecte qu'on ne l'avait jamais vu. Nous avons commencé à ouvrir les annales de ces puissants empires de l'Asie, où les commencements de la civilisation sont perdus dans les ténèbres d'une impénétrable antiquité. Nous pouvons faire passer la société

humaine en revue devant nous, depuis la barbarie brutale et sans ressources de la Terre de Feu, et la sauvagerie douce et voluptueuse d'Otaïti, jusqu'à la civilisation paisible, mais ancienne et immobile de la Chine, qui fait part des arts qu'elle cultive à chacune des races successives de ses conquérants; jusqu'à la timide servilité des Indiens, qui conservent leur génie, leur habileté, leur instruction, pendant une longue série de siècles, sous le joug de tyrans étrangers; jusqu'à la grossière et incorrigible stupidité des Ottomans, incapables de toute amélioration, et occupés uniquement de détruire les restes de la civilisation chez leurs malheureux sujets, autrefois les peuples les plus éclairés de la terre. Nous pouvons étudier presque toutes les variétés imaginables dans le caractère, dans les mœurs, dans les opinions, dans les sentiments, dans les préjugés et dans les institutions des hommes, variétés résultant, ou de la grossièreté de la barbarie, ou de la capricieuse corruption de la civilisation, ou de ces innombrables combinaisons de circonstances qui, dans ces deux extrémités comme dans tous les points intermédiaires, influencent ou dirigent la marche des affaires humaines. L'histoire, s'il est permis de parler ainsi, est aujourd'hui un vaste musée, dans lequel on peut étudier toutes les variétés de la nature humaine. Les législateurs et les hommes d'état, mais surtout les moralistes et les philosophes politiques, peuvent trouver les plus beaux sujets d'instruction dans ce grand accroissement de la science. Ils peuvent découvrir, dans cette magnifique et utile variété de gouvernements et d'institutions, et dans cette prodigieuse multitude d'usages et de coutumes répandus parmi les hommes, les mêmes vérités générales et fondamentales, les mêmes principes sacrés qui servent de sauvegarde à la société; ils les trouveront, sauf quelques légères exceptions, reconnus et respectés par toutes les nations de la terre, et enseignés, sauf quelques exceptions encore moins nombreuses, par une série de philosophes qui se sont succédé depuis les

premiers instants de la science contemplative. Les exceptions elles-mêmes paraîtront à la réflexion plus apparentes que réelles. Si nous nous élevions à la hauteur de laquelle il convient d'envisager un vaste sujet, elles disparaîtraient tout d'un coup; la brutalité d'une horde de sauvages ne serait pas aperçue au milieu du spectacle immense de la nature humaine, et les murmures de quelques sophistes ne seraient pas assez forts pour troubler l'harmonie générale. Cet accord de tous les hommes sur les premiers principes, et cette variété infinie dans leur application, constituent la vérité la plus utile et la plus importante que nous puissions déduire de la connaissance étendue que nous avons aujourd'hui de l'histoire de l'homme. L'unité des principes donne à la vertu une grande partie de sa majesté et de son autorité; la variété dans leur application est le fondement de presque toute la sagesse pratique.

»Depuis un siècle, il s'est opéré dans la pratique de la guerre un adoucissement essentiel, quoique lent et d'un progrès insensible; cet adoucissement ayant reçu la sanction du temps, a cessé d'être un simple usage, et est devenu une partie du droit des gens. En comparant notre manière de faire la guerre avec ce que nous dit Grotius[1], on distingue clairement les prodigieuses améliorations qui se sont faites depuis la publication de son ouvrage, durant la période la plus heureuse peut-être en tous points qu'on puisse trouver dans l'histoire du monde. Dans cette même période, on a vu discuter, tant par le raisonnement que par les armes, une foule de questions importantes de droit public, dont nous ne trouvons pas même la plus légère trace dans l'histoire des temps précédents.

»Il est encore d'autres circonstances dont je ne parle qu'avec hésitation et avec peine, quoiqu'il soit nécessaire d'avouer

[1] Surtout dans les chapitres du troisième livre, intitulés *Temperamentum circa captivos*, etc., etc.

qu'elles donnent à un écrivain du siècle présent un triste et un malheureux avantage sur ses devanciers. Les événements récents ont accumulé sur tous les points intéressants de la politique, une instruction pratique plus redoutable que l'expérience n'aurait pu la faire naître en d'autres temps. L'esprit des hommes, aiguisé par leurs passions, a pénétré jusqu'au fond de presque toutes les questions politiques. Il n'y a pas jusqu'aux règles fondamentales de la morale, qui pour la première fois, et malheureusement pour l'humanité, ont été révoquées en doute et soumises à la discussion. Je regarderai comme un devoir de passer sous silence ces faits déplorables, et ces fatales controverses. Mais il faudrait avoir l'esprit bien insouciant et bien indocile pour mépriser toutes ces circonstances, ou pour les examiner sans fruit.

»De ces réflexions il résulte évidemment que depuis la publication des deux ouvrages que nous continuons à considérer comme classiques sur le droit de la nature et des gens, nous avons acquis de meilleurs instruments pour le raisonnement, et des matériaux plus abondants pour la science; que le code de la guerre a été étendu et perfectionné; enfin que de nouvelles questions se sont élevées sur les rapports des états indépendants, comme sur les premiers principes de la morale et du gouvernement civil.»

Après avoir ainsi développé le sujet, et ensuite tracé le plan qu'il propose de suivre dans son cours, il termine avec le passage suivant, qui caractérise l'auteur comme philosophe et lui fait également honneur comme homme.

«Je ne sais si un philosophe doit avouer que dans ses recherches de la vérité il a pu être égaré par quelque considération, fût-ce l'amour de la vertu. Quant à moi, persuadé qu'un vrai philosophe doit considérer la vérité elle-même sous le rapport de son utilité pour le bonheur du genre humain, je ne rougis pas d'avouer que je trouverai une grande consolation en terminant mes leçons, si, par un examen à la fois large et

exact des conditions et des relations de la nature humaine, je parviens à établir fortement cette pensée dans l'esprit d'un seul homme, que la justice est l'intérêt permanent de tous les hommes et de toutes les sociétés. Si je découvre un nouvel anneau de cette chaîne éternelle, par laquelle l'auteur de toutes choses allie le bonheur de ses créatures avec leur devoir, par laquelle il a rattaché indissolublement leurs intérêts les uns aux autres, mon cœur éprouvera un plaisir bien plus vif que jamais celui d'un sophiste éloquent n'en a ressenti de l'énonciation d'un paradoxe ingénieux.

»Je terminerai ce discours en empruntant les paroles de deux hommes, également orateurs et philosophes, qui ont fixé en peu de mots la substance, l'objet et le résultat de toute la morale, de toute la politique et de tout le droit.

»*Nihil est quod adhuc de republica putem dictum, et quo possim longius progredi, nisi sit confirmatum, non modo falsum esse illud, sine injuria non posse, sed hoc verissimum, sine summa justitia rempublicam regi non posse.* CICERO, *De republica, livre II.*

»La justice est la grande politique perpétuelle de la société civile, et chaque dérogation notable à ses principes, dans quelque circonstance que ce soit, est fondée sur ce préjugé, qu'il n'existerait aucune politique au monde.» *Oeuvres de Burke, Vol. III, p. 207*[1].

[1] Discours sur l'étude du droit de la nature et des gens, par sir James Mackintosh, membre du parlement d'Angleterre, traduit de l'anglais par M. Royer-Collard.

RESUMÉ GENERAL.

Pour conclusion générale sur l'objet de notre ouvrage, nous résumons ainsi les progrès qu'a faits le droit des gens depuis a paix de Westphalie, en disant:

Que non-seulement les principes reconnus par Grotius et les publicistes de son école ont été mieux définis et constatés, mais que les progrès du droit des gens se sont démontrés par l'établissement de nouvelles lois pour régler les rapports entre les nations. Ce résultat a été obtenu, non-seulement par les travaux des publicistes méditant sur les principes de la morale internationale, mais par les discussions des questions dans les cabinets, les chambres législatives, et les tribunaux de divers états; discussions qui ont jeté une vive lumière sur les règles du droit international.

Les progrès qu'a faits ce droit depuis le siècle de Grotius sont surtout marqués par les traités.

Les traités peuvent être considérés sous plusieurs points de vue, suivant la nature des questions du droit des gens résolues par ces traités.

On peut les considérer comme répétant ou affirmant le droit des gens généralement reconnu; on peut les considérer comme faisant des exceptions à ce droit, et comme une loi particulière entre les parties contractantes; ou l'on peut les considérer comme explicatifs des principes de ce droit sur des points dont le sens est obscur ou indéterminé. Dans ce cas, les traités ont d'abord force de loi entre les parties contractantes, et ensuite ils confirment le droit international déjà existant, suivant que l'explication est plus au moins précise,

et que le nombre ou la puissance des parties contractantes sont plus ou moins importants. Enfin, les traités peuvent être considérés comme formant le droit des gens positif et volontaire. Une succession constante de traités sur une certaine matière démontre l'usage approuvé des nations sur cette matière[1].

C'est surtout en modifiant les lois de la guerre que les traités de paix et de commerce ont contribué aux progrès du droit des gens. Les lois de la guerre, fondées sur l'usage des puissances belligérantes, sont établies pour la plupart par des ordonnances faites par ces puissances en temps de guerre, et trop souvent dictées par les passions; ou bien ces lois sont constatées par les jugements de leurs tribunaux de prises, plus ou moins modifiés par les intérêts politiques. Les traités sont formés sous des auspices plus favorables. Les traités de paix supposent que les émotions de la guerre sont calmées et qu'un sentiment de bienveillance mutuelle a pris leur place. Les traités de commerce sont nécessairement fondés sur des principes de justice et d'intérêt réciproque, et dans la négociation de ces deux sortes de traités les intérêts des parties respectives exigent des concessions mutuelles et un appel aux règles de la morale internationale.

Si nous comparons les doctrines de Grotius sur plusieurs questions importantes du droit des gens avec les usages actuellement consacrés dans les relations internationales des états civilisés, nous trouvons des changements notables dans les principes reconnus depuis la publication de son grand ouvrage sur les lois de la guerre et de la paix. Nous avons déjà vu que le droit d'intervention pour maintenir l'équilibre

[1] «Jus gentium commune in hanc rem non aliunde licet, quam ex ratione et usu ***. Usus intelligitur ex perpetua quodammodo pasciscendi edicendique consuetudine: *pactis* enim principes sæpe id egerunt in casum belli, sæpe etiam *edictis* contra quoscumque flagrante jam bello. Dixi *ex perpetua quodammodo consuetudine*, quia unum forte alterum pactum, quod a consuetudine recedit, jus gentium non mutat.» (BYNKERSHOEK, *Q. J. Pub.*, lib. I, cap. X.)

des puissances était généralement reconnu par tous les états et par les publicistes de l'Europe dès la fin du dix-septième siècle[1]. Grotius, écrivant au commencement de ce siècle, dit positivement qu'on « ne doit nullement admettre ce qu'enseignent quelques auteurs, que, selon le droit des gens, il est permis de prendre les armes pour affaiblir un état dont la puissance croît de jour en jour, de peur que, si l'on la laisse monter trop haut, elle ne le mette en état de nous nuire dans l'occasion. J'avoue, dit-il, que, quand il s'agit de délibérer si on doit faire la guerre ou non, cette considération y peut entrer pour quelque chose, non pas comme une raison justificative, mais comme un motif d'intérêt, en sorte que si on a d'ailleurs un juste sujet de prendre les armes contre quelqu'un, la vue de son agrandissement donne lieu de juger qu'il y a de la prudence aussi bien que de la justice à lui déclarer la guerre; et c'est tout ce que veulent dire les auteurs que l'on cite là-dessus. Mais qu'on ait le droit d'attaquer quelqu'un par cette seule raison qu'il est en état de nous faire lui-même du mal, c'est une chose contraire à toutes les règles de l'équité. Telle est la constitution de la vie humaine, qu'on ne s'y trouve jamais dans une sûreté parfaite. Ce n'est pas dans les voies de la force, mais dans la protection de la Providence, et dans les précautions innocentes, que l'on doit chercher des ressources contre une crainte incertaine. Car la défense n'est légitime que quand elle est nécessaire; et elle n'est nullement nécessaire tant qu'on n'est point assuré, et cela d'une certitude morale, que celui qu'on craint a non-seulement le pouvoir, mais encore la volonté de nous attaquer[2]. »

Il semble résulter de ce passage que Grotius a nié entièrement le droit d'intervention pour maintenir l'équilibre des puissances, à moins qu'il ne fût lié à quelque autre juste motif de guerre; et il faut avouer que les occasions d'exercer ce

[1] *Vide supra*, tome I, première période, § 2.
[2] Grotius, *De J. B. ac P.*, lib. II, c. I, § XVII, cap. II, § V.

droit n'ont été que fort rares. Le développement intérieur des ressources d'un pays par l'agriculture, l'industrie et le commerce, et même par l'acquisition de colonies et possessions dans les autres parties du monde, n'a jamais été considéré comme un motif suffisant pour justifier une telle intervention. L'augmentation des richesses et de la population d'un pays est sans doute le moyen le plus efficace d'augmenter sa puissance, mais cette augmentation se manifeste ordinairement trop graduellement pour former un juste sujet d'alarme pour les états voisins. Du reste la prétention d'empêcher la civilisation et la prospérité d'une nation quelconque par la force des armes, serait d'une injustice trop révoltante pour être adoptée comme un principe de droit international. Les interventions pour conserver l'équilibre des puissances ont été donc, en général, limitées à empêcher un souverain déjà puissant d'incorporer des provinces conquises dans son territoire, ou d'acquérir de nouveaux états par succession ou par le mariage, ou enfin d'exercer la dictature sur d'autres états indépendants.

Le droit d'intervention pour maintenir l'équilibre des puissances diffère totalement du droit d'intervention pour se garantir contre les suites des changements dans le gouvernement intérieur d'un autre pays. Le premier droit d'intervention peut être regardé comme une sécurité des faibles contre les forts; le second a été trop souvent exercé par les forts contre les faibles. Les circonstances qui peuvent donner lieu à l'exercice du premier droit sont susceptibles d'être définies avec une certaine exactitude, et sont en général établies par des preuves concluantes. Celles qui peuvent autoriser l'application du droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre pays échappent à la définition, et sont souvent incapables d'être établies par des preuves d'une certitude morale.

L'exercice du droit d'intervention pour se garantir contre les suites des révoutions dans la forme du gouvernement, ou

contre des changements de dynastie d'un autre état, doit donc être regardé comme une exception aux principes généraux de l'indépendance des nations; exception qui ne peut être admise que dans des circonstances spéciales qu'il est impossible de déterminer de manière à être insérée dans un code de droit international.

Les rapports entre les nations ont été maintenus en temps de paix par des légations permanentes, et les droits des ministres publics ont été mis hors de toute contestation.

La prétendue souveraineté des mers, autrefois réclamée par certaines puissances, a été reléguée au nombre des prétentions surannées des siècles barbares, pendant que la liberté de la navigation, du commerce et de la pêche, hors des limites territoriales de chaque état, a été généralement reconnue.

La rivière de l'Escaut, fermée par le traité de Westphalie en faveur du commerce hollandais, a été rouverte à la navigation de toutes les nations; et la liberté de la navigation du Rhin, du Danube, de la Vistule, de l'Elbe, de l'Oder, du Weser, du Pô, et de tous les autres grands fleuves de l'Europe, a été consacrée comme principe du droit public. Si ce principe n'a pas encore été appliqué aux grandes rivières de l'Amérique, cela tient à des circonstances toutes particulières et à des contestations sur les limites des possessions territoriales sur ce continent qui ne sont pas encore vidées.

Le monopole colonial, source féconde des guerres entre les puissances maritimes, a été presque généralement aboli, et avec ce monopole est tombée toute la question tant contestée du droit des neutres de s'immiscer en temps de guerre dans un commerce prohibé en temps de paix.

La traite des noirs a été condamnée par l'opinion comme l'opprobre de l'humanité, et prohibée par les lois et les traités de toutes les nations civilisées. Cependant l'expérience a démontré l'impossibilité de concilier l'exercice du droit de visite en temps de paix, pour la suppression de ce commerce, avec

l'indépendance du pavillon national de chaque état maritime.

Les lois de la guerre ont été améliorées, et les pratiques de la guerre entre les nations les plus civilisées ont été adoucies d'une manière sensible. L'usage de faire des esclaves des prisonniers de guerre ne paraît pas avoir été entièrement aboli du temps de Grotius, tandis que celui des rançons continuait d'être encore en pleine vigueur, et aucun système régulier d'un échange général des prisonniers n'avait été encore établi. Ce publiciste maintient aussi la doctrine, qu'une puissance en guerre avec une autre a le droit de passer par un territoire neutre pour opérer contre son ennemi, et qu'on ne peut pas lui refuser ce passage, ni par le motif qu'on peut appréhender quelque dommage de la part de ceux qui le demande, ou pour ce que l'on a à craindre de la part de l'autre puissance belligérante. Il prétend de même qu'on peut s'emparer d'une place forte située en pays neutre en cas de nécessité, et quand on prévoit que cette place doit être occupée par l'ennemi[1]. En comparant les règles de la guerre à présent établies par l'usage général des nations avec ce que nous dit Grotius, on distingue clairement l'étendue des améliorations qui ont eu lieu depuis la publication de son ouvrage. Si l'époque malheureuse des guerres de la révolution française a trop souvent fourni des exemples de la violation de ces règles, elles n'ont pas cessé d'être formellement reconnues, et quand on les violait, on s'excusait par la nécessité de sa propre défense ou par l'exemple des autres.

Si toutes les questions concernant la liberté de la navigation neutre en temps de guerre n'ont pas encore été vidées, on peut au moins affirmer que le droit conventionnel résultant des traités dénote un progrès sensible vers la sécurité du commerce des nations pacifiques, et une tendance à l'affranchir des suites destructives de la guerre.

[1] GROTIUS, *De J. B. ac P.*, lib. II, cap. II, §§ X et XIII.

La sphère du droit des gens européen s'est beaucoup étendue par suite de l'établissement de l'indépendance des nouveaux états de l'Amérique du Nord et du Midi, qui l'ont adopté, en même temps que les nations mahométanes et païennes de l'Asie et de l'Afrique ont presque renoncé à leurs usages exceptionnels. L'empire ottoman a reconnu le droit public de l'Europe, et s'est mis sous sa sauvegarde; pendant que la Chine a abandonné sa politique anti-sociale, et des relations diplomatiques ont été établies entre elle et les nations civilisées de l'Europe et de l'Amérique. Il y a aujourd'hui peu de nations, si barbares qu'elles soient, qui ne reconnaissent des devoirs envers les autres nations, et qui ne réclament d'elles des garanties pour leurs propres droits.

Le droit international a beaucoup gagné comme science, par les perfectionnements introduits dans les principes et dans le langage de la philosophie, devenus plus simples et plus intelligibles; par les découvertes faites dans les périodes obscures de l'histoire et dans les régions du globe jusqu'alors inconnues, et par la grande variété et l'importance des questions qui se sont élevées sur les rapports des états indépendants.

Enfin le droit international s'est perfectionné, comme système de lois positives, ou d'usages servant à régler les relations mutuelles des nations, par les progrès de la civilisation générale, dont ce système est un des plus beaux résultats.

FIN.

IMPRIMERIE DE F. A. BROCKHAUS A LEIPZIG.



